

**REPRESENTASJONGRUNNLAGET OG AKTIVITETEN I
BUDSJETTBEHANDLINGEN**

EN STUDIE AV BYDELSUTVALGET SOM BESLUTNINGSARENA

av

Alexander Olcina Faaberg

Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Våren 2006

FORORD

Ved valg av tema, og derav senere problemstilling, var min faglige og praktisk-politiske interesse av sentral betydning. Gjennom studiet av statsvitenskap har jeg vært særlig interessert i lokal- og budsjettpolitikk. En stor takk rettes derfor til Tore Hansen og Lawrence Rose for svært interessante kurs.

Oppgavens utforming og innhold ville ikke blitt til uten god hjelp fra mine veiledere Jan Erling Klausen på NIBR og Tore Hansen på UiO. Foruten veiledningsmøter har Jan Erling ofte besvart raskt på e-post på ting jeg har lurt på underveis.

Det rettes også takk til Oslo kommune. Oppgaven ble tildelt stipend fra Oslo-forskningen da den er relevant i den pågående debatt om direktevalg til bydelsutvalg.

Til slutt, oppgaven og verden ville ikke vært den samme uten enestående hjelp og oppmuntring fra min kjære Anne-Katrine.

Oslo, 25. april 2006

Alexander Olcina Faaberg

INNHALDSFORTEGNELSE

KAPITTEL 1. PRESENTASJON AV UNDERSØKELSEN	s. 5
1.1. Innledning	s. 5
1.2. Problemstilling	s. 6
1.3. Undersøkelsens teoretiske grunnlag	s. 8
1.4. Data og metode	s. 10
1.5. Tidligere forskning	s. 12
1.6. Undersøkelsens disposisjon	s. 13
 KAPITTEL 2. STYRINGSFORHOLDET I BYDELSORDNINGEN OG BYDELENS BUDSJETTPROSESS	s. 14
2.1. Innledning	s. 14
2.2. Styringsforholdet i bydelsordningen	s. 14
2.2.1. Bystyret	s. 14
2.2.2. Byrådet	s. 15
2.2.3. Bydelsutvalgene	s. 15
2.2.4. Bydelsadministrasjonen	s. 21
2.3. Bydelens budsjettprosess	s. 24
 KAPITTEL 3. UTVALGET AV BYDELSUTVALG	s. 32
3.1. Innledning	s. 32
3.2. Mest mulig like-metoden og utvalget av bydelsutvalg	s. 32
3.3. Presentasjon av bydelsutvalgene	s. 35
 KAPITTEL 4. AKTIVITETSGRADEN I BUDSJETTBEHANDLINGEN	s. 37
4.1. Innledning	s. 37
4.2. Budsjettsakene	s. 37
4.3. Forslag til vedtak i budsjettsakene	s. 41
4.4. Hvem fremmet forslag til vedtak i budsjettbehandlingen?	s. 43
4.4.1. Hva øker sannsynligheten for at forslag fremmes av partier i	

bydelsutvalget?	s. 45
4.5. Oppsummering og konklusjon på aktivitetsgraden i budsjettbehandlingen	s. 56
KAPITTEL 5. AKTIVTETSFORMEN I BUDSJETTBEHANDLINGEN	s. 60
5.1. Innledning	s. 60
5.2. Bydelsutvalgets aktivitetsform	s. 61
5.2.1. Aktivitetsformen i de fire gruppene	s. 68
5.3. Oppsummering og konklusjon på aktivitetsformen i budsjettbehandlingen	s. 77
KAPITTEL 5. KONKLUSJON	s. 78

KAPITTEL 1. PRESENTASJON AV UNDERSØKELSEN

1.1. Innledning

Oslo kommune har siden etableringen av bydelsordningen i 1972 gradvis gjennomført en desentralisering av kommunale tjenester og politisk myndighet til bydeler.

Betydelig avgjørelsesmyndighet er etterhvert lagt i hendene på bydelsutvalget, som i samarbeid med bydelsadministrasjonen har ansvar for store deler av det kommunale tjenestetilbud på lokalplanet i Oslo. I driften av tjenestetilbudet disponerer bydelsutvalgene over halvparten av Oslo kommunes samlede budsjett (Oslo kommunes informasjonsavis Oslo/Nå 2003).

I Oslo kommune oppnevnes de fleste bydelsutvalgene av bystyret. Bydelsutvalgets sammensetning avspeiler derfor styrkeforholdet mellom partiene i bystyret. Som ledd i ytterligere politisk desentralisering ble det i 1995 igangsatt en prøveordning med direktevalg av representanter til bydelsutvalg i fire bydeler. Direkte valg av representanter innebærer at sammensetningen av bydelsutvalgene bestemmes av partienes relative styrke i bydelen, og ikke av bystyrets sammensetning (Hagen m.fl. 1998). Prøveprosjektet ”direktevalg til bydelsutvalg” er nå i sin tredje valgperiode og omfatter 4 bydeler¹.

Enten bydelsutvalget er valgt eller oppnevnt har det ansvar for de tjenester Oslo kommune har delegert til bydelsnivå. Bydelen får derfor årlig tildelt budsjettmidler fra bystyret som bydelsutvalget, i samarbeid med bydelsadministrasjonen, prioriterer og vedtar som bydelens budsjett. Budsjettet er klart en av de viktigste saker bydelsutvalget behandler, da det er en samlet kostnads- og inntektsplan over hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i løpet av kommende år. Behandlingen av bydelens budsjett er av den grunn gjenstand for oppmerksomhet. Å fremme forslag i budsjettbehandlingen er derfor en ypperlig mulighet for partiene til å markere egen politikk overfor bydelens velgere og media.

I valgperioden vurderer velgerne politikernes resultater, og lar disse vurderingene få konsekvenser ved neste valg (Olsen 1978: 24). Det er derfor logisk å anta at partiene i valgte bydelsutvalg må fornye sine mandater i en langt mer åpen og fri konkurranse om bydelens velgere, som forventer noe tilbake, enn partier i oppnevnte bydelsutvalg. *Undersøkelsens påstand er derfor at partiene i valgte bydelsutvalg fremmer flere forslag og inngår i flere kampvoteringer enn partier i oppnevnte.* Partienes antatte markeringsbehov, den finansielle ressursknapphet og kommunens krav om saldert budsjett gjør det interessant å undersøke om det er forskjell i budsjettbehandlingen til valgte og oppnevnte bydelsutvalg.

Dette kapittel presenterer først undersøkelsens problemstilling med særlig henblikk på definering av begreper. Med utgangspunkt i teori og forskning på offentlige budsjettprosesser blir det deretter foretatt et utvalg av variabler som senere skal drøfte hva som påvirker forskjellig aktivitet i budsjettbehandlingen. Til slutt redegjøres det for valg av data og metode, samt forskning av konkret betydning for undersøkelsen.

1.2. Problemstilling

Prøveprosjektet direkte valg til bydelsutvalg ble høsten 2004, av Arbeiderpartiets gruppeleder Rune Gerhardsen i Oslo bystyre, foreslått avviklet og etablert som fast ordning fra kommunevalget 2007. Rune Gerhardsen var i sin tid en av de avgjørende krefter for igangsetting av direktevalg med intensjon om å vitalisere lokaldemokratiet i Oslo. Hensikten med prøveprosjektet ble i sin tid formulert som følgende i Byrådssak 65/94:

"Hovedmålsettingen med forsøket må være å videreutvikle lokaldemokratiet gjennom å skape økt engasjement og deltakelse og økte muligheter for påvirkning av de lokale politiske prioriteringene".

¹ De fire bydelene er Sagene-Torshov, Bøler, Stovner og Røa. Med bydelsreform 2004 ble antall bydeler redusert fra 25 til 15 bydeler. Bydel Bøler var en av bydelene som ble lagt ned og omfatter i dag bydel Østensjø. Det ble ved kommunevalget 2003 av den grunn ikke foretatt direktevalg til Bøler men bydelsutvalget Østensjø.

I mars 2005 ble imidlertid forslag om etablering av direktevalg som fast ordning nedstemt av bystyrets borgerlige flertall. Slik tilfellet var i 1995, ved etableringen av prøveprosjektet, var kronargumentet for tilhengerne økt engasjement og deltakelse i lokalpolitikken, mens motstanderne fryktet uryddige forhold og styringsproblemer mellom kommune og bydel. Hvor reelle er disse påstander når det gjelder behandlingen av det viktige budsjettet? Er valgte bydelsutvalg mer vitale og engasjerte beslutningsarenaer med flere budsjettsaker og flere forslag til vedtak? Er budsjettbehandlingen synlig og hørbar for bydelens borgere, slik at engasjement og deltakelse har gode vekstvilkår? Og er det slik at budsjettbehandlingen i direktevalgte bydelsutvalg avgir flere styringsproblemer mellom kommune og bydel? Oppgavens problemstilling er derfor:

Har valgte og oppnevnte bydelsutvalg forskjellig aktivitet i budsjettbehandlingen ?

Problemstillingen er et spørsmål om et faktisk forhold og fordrer derfor empirisk analyse. Undersøkelsens sentrale variabel er bydelsutvalgets representasjonsgrunnlag som omhandler direktevalgt og oppnevnt bydelsutvalg. Aktøren som her undersøkes er bydelsutvalget med sine 13 partirepresentanter. Bydelsutvalget møter vanligvis til behandling av saker en gang i måneden med unntak av feriemåneden juli. Med behandling av saker forstås forslag til vedtak og votering. Det er verdt å merke seg at det i behandlingen av en sak kan fremkomme flere forslag til vedtak.

Bydelens budsjett er som tidligere nevnt en av de viktigste saker bydelsutvalget behandler – hvis det i det hele tatt kan betraktes som en sak, da budsjettet omfatter alle sektorer og alle oppgaver tillagt bydelen. Budsjettet inneholder en aktivitetsplan og et tallbudsjettet for driften av de kommunale tjenester. Budsjettet kan derfor karakteriseres som aktivitetsmål med tilfestede prislapper (Wildavsky & Caiden 2000: 2). Da vedtatt bydelsbudsjett i desember kun er en plan bygget på prognoser, altså gjetninger basert på et tallmateriale, sier det seg selv at det må justeres jevnlig i løpet av budsjettåret. Bydelsutvalgets budsjettbehandling har derfor en kontinuerlig karakter.

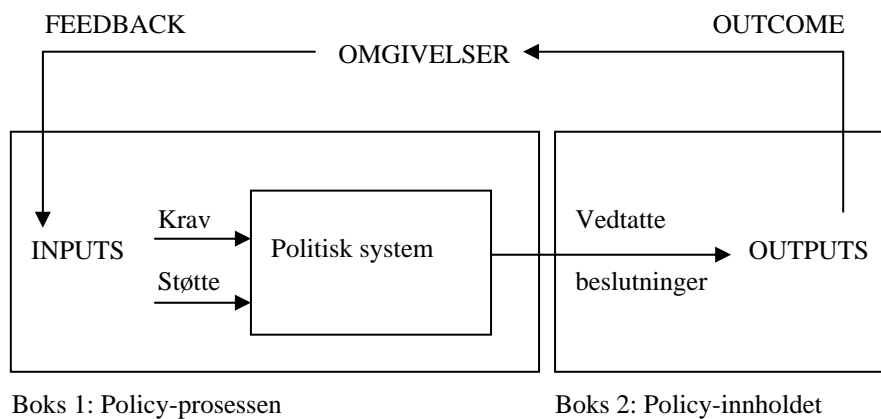
Begrepet aktivitet inneholder de teoretiske aspektene grad og form. Aktivitetsgrad omhandler hvor ofte bydelsutvalget behandler budsjettsaker og forslag til vedtak, mens aktivitetsform omhandler mer detaljert hvordan forslag fremmes og voteres over. Aktivitetsgrad kan være høy eller lav, mens aktivitetsform kan være konflikt- eller konsensuspreget. *Det er undersøkelsens påstand at bydelsutvalg med høy aktivitetsgrad også har en konfliktpreget aktivitsform.* De to begrepene utgjør undersøkelsens to kvantitative analysekapitler. Det er altså ikke budsjettets substansielle innhold i form av konkrete tallendringer, men det politiske liv i form av beslutningsaktivitet som her er gjenstand for analyse.

Mer spesifikt drøfter undersøkelsen om det er forskjell mellom valgte og oppnevnte bydelsutvalg når det gjelder:

1. Hvilke budsjettsaker som behandles
2. Hvem som fremmer forslag til vedtak
3. Hvordan det voteres over forslag

1.3. Undersøkelsens teoretiske grunnlag

For å få en forståelse av bydelsutvalgets aktivitet i budsjettbehandlingen er det naturlig å se på prosessen som går forut for denne. Undersøkelsen tar derfor utgangspunkt i David Eastons (1965) systemmodell for studiet av offentlig politikk, og Austin Ranney`s (1968) videreutvikling av denne. Ranney`s modell for studiet av offentlig politikk er vist i figur 1.2. nedenfor.



Figur 1.2. Modell for studiet av offentlig politikk (Hansen 2000: 115)

Ranney`s modell avgir en sirkelbevegelse med avgrensede faser som kan utgjøre rammeverk for empiriske analyser. Policy-prosessen omhandler hva som påvirker vedtatte beslutninger, policy-innholdet selve innholdet i beslutningene, og policy-outcome hvilken virkning beslutningene har på omgivelsene (Hansen 2000: 116). Da oppgaven drøfter hva som kan påvirke forskjellig beslutningsaktivitet i budsjettbehandlingen befinner den seg innenfor hva Ranney definerer som policy-prosessen. Bydelens budsjettprosess kan nemlig betraktes som en policy-prosess med bydelsutvalget som det politiske system, mens bydelens borgere, tjenestesteder og kommunens bestemmelsesorganer er omgivelsenes inputs i form av krav og støtte.

I studiet av offentlige budsjettprosesser blir variabler som representerer omgivelsenes inputs gjerne kalt for sosioøkonomiske, mens variabler som representerer det politiske system kalles politiske (Østerud 1993: 108). Sosioøkonomiske variabler omhandler i denne sammenheng borgernes inndeling på sosiale indikatorer og således behovet for de offentlige tjenester, mens politiske variabler omhandler organisering, prosedyrer og ofte de politiske aktørenes sosiale sammensetning.

I forskningen på offentlige budsjettbeslutninger var det lenge et spørsmål om de politiske forhold hadde betydning. Analyser viste at de sosiøkonomiske variabler i all hovedsak forklarte utgiftsnivået. Det var særlig ”does politics matter” analyser i statsvitenskap som ved å tenke gjennom den avhengige variabel, altså hva man faktisk

målte, som kunne påvise betydningen av politiske variabler (Kjellberg og Reitan 1997: 56).

Det faller naturlig at bydelsutvalgets beslutningsaktivitet målt i form av andel forslag til vedtak er følsomme for politiske forhold, som organisering, såvel som sosioøkonomiske forhold, som borgernes skiftende behov for kommunale tjenester og politisk kultur. Med intensjon om å nøytralisere betydningen av sosioøkonomiske forhold, og derav effekten av ulik kultur og behovet for kommunale tjenester, benyttes mest mulig likhet på sosioøkonomiske variabler som utvalgskriteriet for bydelsutvalgene som skal sammenlignes. Politiske variabler benyttes direkte i analysen av aktivitetsgrad og –form. Undersøkelsen er derfor knyttet til ”does politics matter” tradisjonen i statsvitenskap da det særlig drøftes i hvilken grad den politiske organisering, i form av representasjon, komiteer og partier, har betydning for beslutningsaktiviteten i bydelsutvalget.

Hensikten med undersøkelsen er å gi et inngående bilde av hvordan den politiske aktiviteten varierer mellom bydelsutvalgene, og om disse variasjoner kan knyttes til prøveprosjektet direktevalg av bydelsutvalg.

1.4. Undersøkelsens data og metode

I begynnelsen ble særlig forskningsrapportene forfattet av Jan Erling Klausen ved NIBR (Norsk institutt for by og regionforskning) studert for å avklare tema og problemstilling. Deretter ble flere bydelssekretærer og bydelsledere intervjuet om betydningen av valgordningen og budsjettprosess. Intervjuene inneholdt temaområder og hadde derfor karakteren av hva Rubin & Rubin (2005) kaller saksintervju. Intervjuingen ble foretatt enten ved oppmøte, telefon eller elektronisk post. Hensikten var å vite mer om bydelsutvalgets rolle i budsjettprosessen, altså hva som hendte når, hvordan og hvorfor. For å finne ut om valgte og oppnevnte bydelsutvalg hadde forskjellig aktivitet i form av budsjettsaker og forslag til vedtak, var det naturlige valg av datamateriale bydelsutvalgenes møterefater.

Det ble til sammen gjort et utvalg på åtte bydelsutvalg. Alle fire direktevalgte bydelsutvalg ble inkludert. Fire oppnevnte bydelsutvalg ble trukket skjønnsmessig ut fra kriteriet om mest mulig likhet med de valgte bydelsutvalg i bydelenes demografiske og sosiale sammensetning. Utvalget er derfor gjort med intensjon om å sammenligne valgte og oppnevnte bydelsutvalg med mest mulig like budsjettforutsetninger og politisk kulturelle omgivelser.

Innsamlingen av de åtte bydelsutvalgenes møtoreferater var til dels vanskelig med kopiering og arkivleting. To av bydelsutvalgene som her analyseres ble etter innføringen av bydelsreform 2004 lagt ned, og enkelte referater var av den grunn vanskelig å finne. For eventuelle fremtidige analyser av beslutningsaktivitet vil innsamling være lettere da referatene med innføring av bydelsreform 2004 er å finne på bydelenes egne nettsider. De åtte bydelsutvalgenes 352 møtoreferater for hele valgperioden oktober 1999 til oktober 2003 ble gjennomgått, og 1523 forslag til vedtak i 499 budsjettsaker ble kodet i statistikkprogrammet SPSS. Et forslag til vedtak er altså kodet som en enhet med verdier på en rekke variabler (se kodeskjema i vedlegget).

Undersøkelsens data presenteres i tabeller og analyseres statistisk ved hjelp av signifikanstesting av prosentdifferanse og logistisk regresjon. Hensikten med statistisk analyse er å stille undersøkelsens påstander åpen for falsifikasjon. Kun ved å stille påstander åpen for falsifisering mener Popper (2002) at man kan nærme seg de faktiske forhold. Det er derfor på sin plass å mane til forsiktighet når det gjelder generalisering av signifikante analyseresultater. Selvom utvalget av de fire oppnevnte bydelsutvalgene, som sammenlignes med de fire valgte, er gjort metodisk og velbegrunnet, er det ingen endelig garanti for at aktivitetsforholdene kan være annerledes i andre oppnevnte bydelsutvalg.

Det har ikke vært mulig å inkludere sosiale variabler som ansiennitet, alder, utdanning og kjønn da møtoreferatene i de fleste tilfeller kun oppgir partiet, det forberedende organ eller bydelsdirektør som aktør i budsjettbehandlingen. De statistiske analyser

befinner seg derfor på partinivå og ikke individnivå.

Da møtereferatene er fra perioden 1999 til 2003 omhandler undersøkelsen forhold i Oslo kommunes bydelsordning før bydelsreformen 2004. Fra 1 januar 2004 ble antall bydeler redusert fra 25 til 15 bydeler. Bydelene fikk delegert ytterligere ansvar for kommunale tjenester, og en rekke prøveordninger ble igangsatt i et utvalg bydeler. Undersøkelsens empiriske funn vil allikevel ha relevans for dagens ordning da bydelsreform 2004 endret lite på bydelsutvalgenes budsjettbehandling.

Undersøkelsen benytter, i drøftingen av hvilket syn bydelspolitikerne har på bydelsadministrasjonen og budsjettbehandlingen, data innhentet av NIBR (Norsk institutt for by og regionforskning). Dette er data fra postalundersøkelsen "Evaluerings av direkte valg til bydelsutvalg i Oslo – undersøkelse til alle medlemmer av bydelsutvalgene", gjennomført i 2001.

I drøftelsen av bydelsutvalgenes budsjettbehandling benyttes derfor følgende tre datakilder:

- Intervju av bydelssekretærer og bydelsledere
- Bydelsutvalgenes møtereferater
- Survey til alle medlemmer av bydelsutvalgene gjennomført av NIBR (Norsk institutt for by og regionforskning)

1.5. Tidligere forskning

Undersøkelsen bygger særlig på kapittel syv "Intensiv studie av fire bydeler", forfattet av Jan Erling Klausen, i NIBR-rapporten "Et valg av betydning" (2002). Med "Intensiv studie av fire bydeler" undersøkte Klausen om valgte og oppnevnte bydelsutvalg hadde ulik beslutningsaktivitet. Det viste seg vanskelig å påvise sammenheng mellom valgordning og aktivitet.

Da Klausens studie utgjør inspirasjonen og hovedgrunnlaget for undersøkelsen er det på sin plass å påpeke forskjellene i design. Kapittelet ”Intensiv studie av fire bydeler” er et kapittel i en rapport på til sammen åtte kapitler, og kan karakteriseres som en intensiv test på rapportens ellers kvantitative surveyanalyse. Mens Klausen analyserte bydelsutvalgets aktivitet i form av forslag til vedtak i samtlige typer saker, analyseres det her kun aktiviteten i budsjettsaker. Klausen benyttet ikke statistisk analyse, og analyseperioden var begrenset til september 2000 til juni 2001. Det er også forskjell i utvalg, da Klausen analyserte fire bydelsutvalg, mens det her analyseres åtte. Det er imidlertid sterke likheter da begge undersøkelser benytter møtereferater og analyserer saker, forslag til vedtak og votering. De empiriske funn blir derfor sett i sammenheng med Klausens funn. Hensikten med oppgaven er å bygge på tidligere forskning om bydelsutvalgenes beslutningsaktivitet ved å øke tidsrommet og innsnevre objektet for den empiriske analyse.

1.6. Undersøkelsens disposisjon

For å få en forståelse av bydelsutvalgets budsjettbehandling blir det i kapittel to redegjort for styringsforholdet i bydelsordningen og budsjettprosessen. I kapittel tre blir det redegjort for utvalget av bydelsutvalg. Kapittel fire og fem er analysekapitlene hvor henholdsvis aktivitetsgrad og -form er gjenstand for analyse. Spørsmålet om partier i valgte og oppnevnte bydelsutvalg har forskjellig aktivitet drøftes i disse kapitler. Kapittel seks er konklusjonskapittelet hvor det først foretas oppsummering av de empiriske funn og deretter konklusjon på undersøkelsens problemstilling.

KAPITTEL 2. STYRINGSFORHOLDET I BYDELSORDNINGEN OG BYDELENS BUDSJETTPROSESS

2.1. Innledning

For å få et innblikk i bydelsutvalgets rolle i budsjettbehandlingen er det nødvendig å se nærmere på styringsforholdet i bydelsordningen og bydelens budsjettprosess. I beskrivelsen av styringsforholdet og budsjettprosessen benytter oppgaven reglementene i den Kommunale håndbok for Oslo, informantintervjuer og Klausens m. fl. (2002) forskning på bydelsordningen.

2.2. Styringsforholdet i bydelsordningen

Styringssystemet i Oslo kommune er bygget på en parlamentarisk styreform mellom de sentrale organene bystyret og byrådet, og en politisk-administrativ desentralisering til lokale bydelsutvalg og administrasjoner.

2.2.1. Bystyret

Som kommunens folkevalgte politiske organ har bystyret det overordnede myndighetsansvar. Bystyret består av ordfører og 59 partirepresentanter. For å styre effektivt har bystyret delegert myndighetsutøvelse til byrådet, samt bydelsutvalgene gjennom bydelsordningen. Den tiltenkte styringsrelasjonen mellom bystyret og bydelsutvalgene fremgår av bystyremelding 2/95:

Bystyret bestemmer bydelenes overordnede mål, ansvarsområder og budsjettrammer, mens bydelsutvalgene bestemmer hvordan oppgavene skal løses lokalt. Politiske signaler fra bystyret og byrådet legger føringer på bydelens valg.

Som det fremgår av sitatet preges styringsrelasjonen av en blanding av sentral styring og lokal handlefrihet (Klausen m.fl. 2002: 24). I økonomisk teori er denne styringsdualitet ansett som en forutsetning for god allokeringseffekt på det lokale tjenestetilbudet (Hagen & Sørensen 2001: 17). God allokeringseffekt oppnås når tjenestetilbudet får en utforming som er tilpasset de lokale preferanser og ikke sentrale

detaljbestemmelser. Bydelsutvalgenes lokalkunnskap medfører således at tjenestetilbudet i de ulike bydeler er bedre tilpasset de lokale behov enn et tilbud vedtatt av bystyret. Man vil med andre ord få et velferdstap om kommunen bestemte prioriteringen av tjenestetilbudet på bydelsnivå.

På den annen side er det betydelige kostnader forbundet med desentralisering av det kommunale tjenestetilbudet. Samtidig som kommunen avlastes for en mengde detaljbeslutninger blir det automatisk behov for kontroll og oppfølging av beslutninger. Bydelene er derfor, i tråd med målstyringskonseptet, inkludert i en rekke rapporteringsordninger som særlig omhandler den økonomiske situasjon. Det er byrådet som er tillagt oppgaven å kontrollere og evaluere bydelenes virksomhet.

2.2.2. Byrådet

Byrådet består av 6 medlemmer som leder hver sin byrådsavdeling². Byrådet som dannes med støtte av flertallet i bystyret står parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret (Klausen m.fl. 2002: 23). Byrådet må derfor gå av dersom det blir flertall for et mistillitsforslag eller dersom et kabinettsspørsmål ikke får flertall. Byrådet har som oppgave å gjennomføre vedtak som er fattet av bystyret, samt initiere og forberede saker som skal behandles av bystyret.

Da bystyret er overordnet byrådet må byrådsavdelingene i kontakten med bydelene alltid vise til målsetninger vedtatt i bystyret (Klausen m.fl. 2002: 25).

Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester har hovedansvaret for oppfølgingen av de desentraliserte kommunale tjenester, mens byrådsavdelingen for finans, som har det overordnede kommunale økonomiansvar, har ansvar for oppfølgingen av bydelenes økonomi.

2.2.3. Bydelsutvalgene

Bydelsutvalgene er bydelenes politiske organ og som tidligere nevnt består hvert enkelt av 13 partirepresentanter. Samtlige 13 representanter skal ha en

² Fra 2 februar 2004 er byrådet organisert med 7 byrådsavdelinger og derav 7 medlemmer.

vararepresentant i tilfelle representanten med fast mandat er forhindret fra å møte.

Valgte bydelsutvalg vil med høy sannsynlighet ha en annerledes partisammensetning enn bystyret. De oppnevnte bydelsutvalg skal derimot ha tilnærmet lik sammensetning som bystyret. Det er imidlertid verdt å merke seg at partisammensetningen i bystyret ikke fordeles på det enkelte bydelsutvalg, men på samtlige oppnevnte bydelsutvalg. De oppnevnte bydelsutvalg kan derfor få svært forskjellig sammensetning både seg imellom og bystyret. Dette gjelder særlig representasjonen av småpartiene Kristelig Folkeparti, Venstre og Rød Valgallianse som i bystyret ikke har tilstrekkelig andel stemmer til å bli representert i ethvert enkelt oppnevnt bydelsutvalg. Den samlede borgerlige og sosialistiske stemmeandel i de oppnevnte bydelsutvalg er imidlertid alltid identisk med sammensetningen i bystyret. I perioden 1999 til 2003 var den borgerlige stemmeandel på syv stemmer mens den sosialistiske andel var på seks stemmer.

Bydelsutvalgets lederskap består av bydelslederen og partigruppelederne.

Bydelslederen er leder av bydelsutvalget og det forberedende arbeidsutvalget.

Vanligvis har bydelslederen en partitilhørighet som samsvarer med det borgerlige eller sosialistiske flertallet i bydelsutvalget. Det er imidlertid verdt å merke seg at partiene i bystyret også etter stemmeandel skal representeres med bydelsleder i de oppnevnte bydelsutvalg. Bydelslederen vil derfor i mange oppnevnte bydelsutvalg ha en partitilhørighet som hverken samsvarer med det største partiet eller det borgerlige flertall. Fordelingen av lederverv er lite styringsdyktig da bydelslederen er et viktig bindeledd mellom bydelsutvalget, administrasjonen, borgerne og ikke minst byrådet. Vervet som bydelsleder er såpass viktig at det i voteringen er tillagt to stemmer i motsetning til de andre representantene som kun har en.

Partigruppelederne sitter vanligvis sammen med bydelsleder i det forberedende arbeidsutvalget. Det viser seg ved undersøkelse av møtereferater fra begynnelsen av 1990 årene at bydelslederne og partigruppelederne er den kjernen av representanter

som har verv i bydelsutvalget over flere perioder, mens det er store utskiftninger blant de andre representanter.

Den ordinære partirepresentant har i tillegg til fast plass i bydelsutvalget gjerne medlemskap i en av de saksforberedende komiteer bydelsutvalget har opprettet. Mens arbeidsutvalget forbereder saker av overordnet og altomfattende karakter, arbeider komiteene mer saksspesifikt. De respektive partigrupper i bydelsutvalget har således en effektiv arbeidsfordeling hvorav partigruppelederen med sin plass i arbeidsutvalget har det overordnede partipolitiske ansvar og oppsyn, mens de enkelte representanter har ansvar innenfor et spesifikt saksområde. I bydelsutvalget blir derfor saker som faller innenfor representantens politiske arbeidsområde, altså komiteemedlemskap, debattert av disse, mens saker som krever overordnet og bred kompetanse, som budsjettsaker, gjerne debatteres av partigruppelederne og bydelsleder.

Med mindre bydelsutvalget har vedtatt å delegere avgjørelsesmyndighet til administrasjon, arbeidsutvalg og komiteer skal samtlige av bydelens politiske saker til endelig behandling i bydelsutvalget. De enkelte bydelsutvalg vektlegger det forberedende nivå ulikt, og det har naturlig nok betydning for aktiviteten i budsjettbehandlingen.

Bydelsutvalgets forberedende underutvalg

Som kommunestyret på det kommunale plan og Stortinget på det nasjonale plan av kapasitetsmessige årsaker delegerer beslutningsmyndighet, har også bydelsutvalget behov for å delegere myndighet til administrasjon, arbeidsutvalg og komiteer.

Tid, energi og oppmerksomhet er alle knapphetsgoder for partiene i bydelsutvalget. Det er derfor ikke vanskelig å se nødvendigheten av, og ikke minst fordelene ved, effektiv arbeidsdeling med representanter i underutvalg som vedtar saker innenfor sitt fagområde, eller oversender bydelsutvalget konkrete forslag til vedtak. På den annen side kan sterk vektlegging av underutvalg medføre at bydelsutvalget som et aktivt og engasjerende organ svekkes. Det er også verdt å legge merke til at de forberedende

underutvalg ikke er like åpne beslutningsorgan som bydelsutvalget. Samtlige av bydelsutvalgets medlemmer er ikke representert og borgernes adgang er begrenset. Det kan derfor argumenteres for at offentligheten, i form av borgerne og medias mulighet til å påvirke beslutningsutfallet, blir svekket ved delegering av avgjørelsesmyndighet og forslagspraksis vekk fra bydelsutvalget til mer lukkede underutvalg. Slik kan effektiv organisering av saksgang stå i motsetning til kravet om offentlig meningsbryting i bydelsutvalget.

Basert på kommunelovens bestemmelser har Oslo bystyre vedtatt et reglement for bydelene. I følge reglementet skal bydelsutvalget etablere arbeidsutvalg, eldreråd og tilsynsutvalg for sykehjem, mens det er valgfritt å opprette saksforberedende komiteer. Da særlig arbeidsutvalg, komiteer og administrasjon har betydning for beslutningsaktiviteten i bydelsutvalget redegjøres det spesifikt for disse nedenfor.

Arbeidsutvalget

Arbeidsutvalget tilsvarende på mange måter formannskapet i kommunene, og består som formannskapet av 5 medlemmer. I reglementet for bydelene § 2-3 står det:

"Hvert bydelsutvalg skal opprette et arbeidsutvalg, som skal bestå av fem medlemmer valgt blant bydelsutvalgets medlemmer og ledet av bydelsutvalgets leder (...)

Arbeidsutvalget skal omfatte både posisjon og opposisjon i bydelsutvalget (...)

Utvalget skal være det utvalget som tilrettelegger saker som skal behandles av bydelsutvalget (...) Bydelsutvalget kan gi arbeidsutvalget myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i type saker som ikke er av prinsipiell betydning".

Som formannskapet skal arbeidsutvalget forberede saker slik at saksbehandling i bydelsutvalget blir enklere og mer fokusert på omstridte forslag. I tillegg til bydelsleder og administrative fagfolk, er som tidligere nevnt, partigruppelederne representert i arbeidsutvalget. Arbeidsutvalget kan derfor betraktes som et nettverk på tvers av partigrenser og administrasjon som ikke fungerer dysfunksjonelt men stabiliserende og effektivt

Da mange bydelsutvalg har flere enn 5 partier, får enkelte partier kun observatørstatus i arbeidsutvalget. Dette er gjerne tilfellet for småpartiene Kristelig Folkeparti, Venstre og Rød Valgallianse som ofte kun har en representant i bydelsutvalget. Status som observatør gir ingen formell uttalelsesrett eller vedtaksrett, men ordningen er viktig for at samtlige partier skal ha lik mulighet til å innhente informasjon. I følge bydelslederne blir observatørenes synspunkter i mange tilfeller også tatt hensyn til.

De saksforberedende komiteer

I komiteene forbereder forskjellige partirepresentanter sakene som faller innenfor komiteens saksområde. I Reglementet for bydelene § 2-4 står det:

"Bydelsutvalget kan opprette komiteer til forberedende behandling av konkrete saker og til å utføre særskilte og tidsavgrensede verv. Bydelsutvalget kan tildele komiteen myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag".

Da komiteene effektivt organiserer saksgang og representantenes arbeidsområder etter interesse, er det nærmest utenkelig at bydelsutvalget ikke velger å konstituere komiteer. Vanligvis opprettes det tre komiteer bestående av en helse og sosialkomitee, en byutviklingskomitee, og en barn og ungdomskomitee. Komiteens partisammensetning samsvarer som oftest med den borgerlige og sosialistiske stemmefordelingen i bydelsutvalget. Hvis komiteen er delegert betydelig avgjørelsesmyndighet er sammensetningen mest mulig identisk med partienes stemmeandel i bydelsutvalget.

Med mindre komiteene ønsker noe annet møter vanligvis den avdelingsleder som har sitt arbeidsfelt innenfor komiteens saksområde. Som tilfellet er for arbeidsutvalget er derfor administrasjonen som oftest til stede med sitt kunnskapsgrunnlag og anbefalinger. Det er i følge bydelssekretærene også vanlig at komiteene innviterer enkeltpersoner med tilknytning til de saker som forberedes. Komiteene får slik sett utdypet sitt kunnskapsgrunnlag og kan forberede sakene bedre. Det dannes

antakeligvis et nettverk mellom komiteen og organisasjoner med likt saksområde. Organisasjonene kan selvfølgelig oppfattes som interessegrupper, men som bydelssekretærene hevder, spiller organisasjonene først og fremst på lag med komiteen med formål om best mulig tjenestetilbud i bydelen.

Det er vanlig at komiteens leder er medlem av arbeidsutvalget slik at komiteens virksomhet er koordinert med sakene som forberedes i arbeidsutvalget. Resten av komiteemedlemmene er som oftest ordinære representanter fra bydelsutvalget eller vararepresentanter. Noen komiteer har opptil syv medlemmer mens andre har fem.

Bydelsutvalgets ansvar

Bydelsutvalget har ansvar for driften av de kommunale tjenester bystyret har valgt å delegere til bydelsnivå. De kommunale tjenestene delegert til bydelsnivå er særlig tjenester rettet mot barn, ungdom og eldre. Behøver man hjelp for skrantende helse eller plass i barnehagen, kommer man derfor ikke utenom bydelen man har fast bopel i. I perioden 1999 til 2003 hadde bydelene ansvar for følgende kommunale tjenestetilbud (Kommunal håndbok 2003: 57):

- *Allmennlegetjeneste, skolehelsetjeneste, helsestasjoner, hjemmesykepleie, miljørettet helsevern*
- *Fysioterapi og ergoterapi*
- *Sosialkontortjeneste, støttekontakter, økonomisk sosialhjelp*
- *Barnevern, fritidsklubber, feltarbeid blant ungdom*
- *Arbeid med boligspørsmål for vanskeligstilte*
- *Bosetting og integrering av flyktninger*
- *Sykehjem, aldershjem, trygde-, service- og omsorgsboliger, eldrecentre, dagsentre for eldre og funksjonshemmede, trygghetsalarmer og trygghetsavdelinger*
- *Hjemmehjelp, altnuligmannstjeneste, omsorgslønn og avlastningstiltak for funksjonshemmede*
- *Boliger og dagsentre for psykisk utviklingshemmede*
- *Barnehager og barneparker*

- *Støtte til lokale kulturtiltak, frivillige aktiviteter og utbedring av parker og friområder*
- *Byggherre- og forvaltningsansvar for egne bygninger og anlegg*

I henhold til instruks for økonomiforvaltningen skal bydelsutvalget holde seg oppdatert på den økonomiske utviklingen i dette forholdsvis omfattende kommunale tjenestetilbudet, og iverksette tiltak for å hindre merforbruk av budsjettmidler.

I driften av de kommunale tjenester benytter bydelene i all hovedsak budsjettmidler tildelt av Oslo kommune gjennom et "kriteriesystem for fordeling av midler til bydelene"³. I utregningen av budsjetttrammene som tildeles de enkelte bydeler tar kriteriesystemet utgangspunkt i bydelenes ulike demografiske og sosiale sammensetning. Kriteriesystemet skal således sikre at budsjettmidlene treffer bydelenes sterkt ulike etterspørsel etter kommunale tjenester. Bydelene kompenseres således for at høye andeler eldre gir større etterspørsel etter eldreomsorg, eller at høye andeler av barn gir større etterspørsel etter barnehageplasser (Myrvold m.fl. 2002: 84).

Som ethvert system har kriteriesystemet også svakheter. Det har blant annet vanskeligheter med å fange opp uventet kostnadskrevende funksjonshemmede, ulikhet i brukerbetaling og eksternaliteter i tjenestetilbudet. De samlede budsjettmidler bydelen derfor mottar for driften av de kommunale tjenester utgjør derfor ikke bare midler utregnet gjennom kriteriesystemet, men også særskilte tildelinger og kompensasjonsmidler (Myrvold m.fl. 2002: 26).

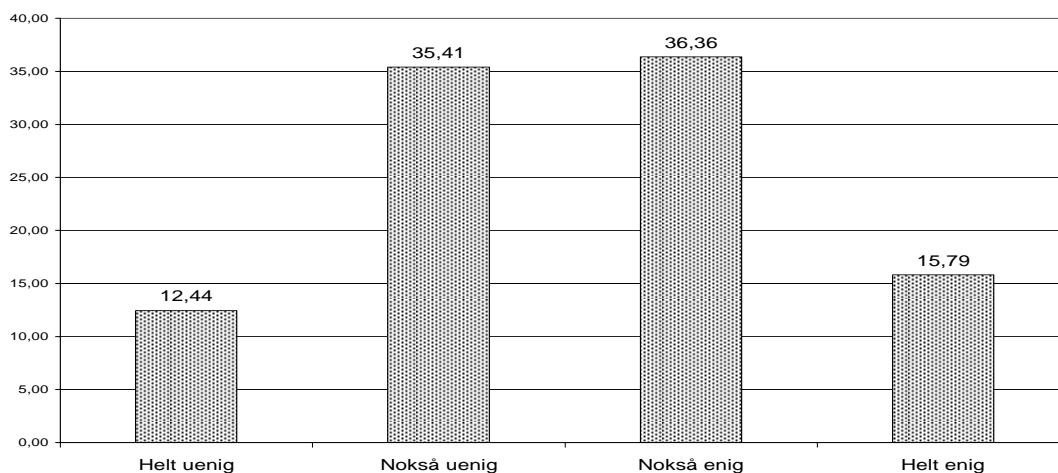
2.2.4. Bydelsadministrasjonen

Bydelsadministrasjonen utgjør sammen med bydelsutvalget det politisk-administrative system som i hver bydel kalles bydelsforvaltningen. Overfor bydelsutvalget har bydelsadministrasjonen en saksforberedende og iverksettende rolle.

³ Da det ble bestemt å desentralisere ansvaret for deler av Oslo kommunes tjenesteproduksjon til 25 bydeler i 1988, ble det også bestemt at bydelene skulle tildeles budsjettmidler etter objektivt målbare kriterier. Kriteriesystemet ble vedtatt av bystyret i 1990 (Myrvold m.fl. 2002: 16).

Bydelsdirektøren, som leder administrasjonen, skal i følge instruks for økonomiforvaltningen fremlegge salderte budsjettforslag og holde bydelsutvalget orientert om den økonomiske situasjonen. I tillegg til dette skal bydelsdirektøren, i henhold til reglementet for bydelene, følge opp bydelsutvalgets politikk slik at det ikke vedtas noe som strider med kommunens overordnede mål og retningslinjer. Hvis derfor bydelsdirektørens forslag til vedtak i en budsjettsak nedstemmes, og det blir vedtatt et forslag som strider mot lov, forskrift eller bystyrets overordnede mål og retningslinjer, har bydelsdirektøren plikt til å anke bydelsutvalgets vedtak inn for bystyret. Kroneksempelen i budsjettssammenheng er bydelsdirektørens anke av bydelsutvalgets usalderte budsjettvedtak. Bydelsadministrasjonen har derfor ikke bare en saksforberedende og iversettende rolle, men også en kontrollerende rolle.

I det kontinuerlige budsjettarbeid spiller økonomiavdelingen en sentral rolle. Budsjettets kompleksitet krever administrativ teknisk ekspertise. Den klassiske byråkratiteori utformet av Max Weber (1994) har som ideal et underordnet byråkrati. Dette ideal tilsier at byråkratiet kun skal ha betydning som virkemiddel for de folkevalgte slik at vedtak og iverksetting foregår på best mulig måte. Weber var klar over at skillet mellom politikk og byråkrati i virkeligheten kunne fortone seg svært annerledes da idealmodellen tar lite hensyn til at kunnskap er makt. Tatt i betraktning hvilken betydning ansiennitet og kompetanse vanligvis har for behandlingen av saker, er det interessant å se nærmere på hvilken holdning bydelspolitikerne generelt har på administrasjonens kompetansemessige forsprang. I figur 2.1. nedenfor presenteres bydelspolitikernes synspunkter.



Figur 2.1. Grad av enighet i påstanden: Bydelsadministrasjonen har et kunnskaps- og kompetansemessig forsprang på bydelspolitikerne som gjør det vanskelig for bydelsutvalget å innta en ledende rolle.

n = 209

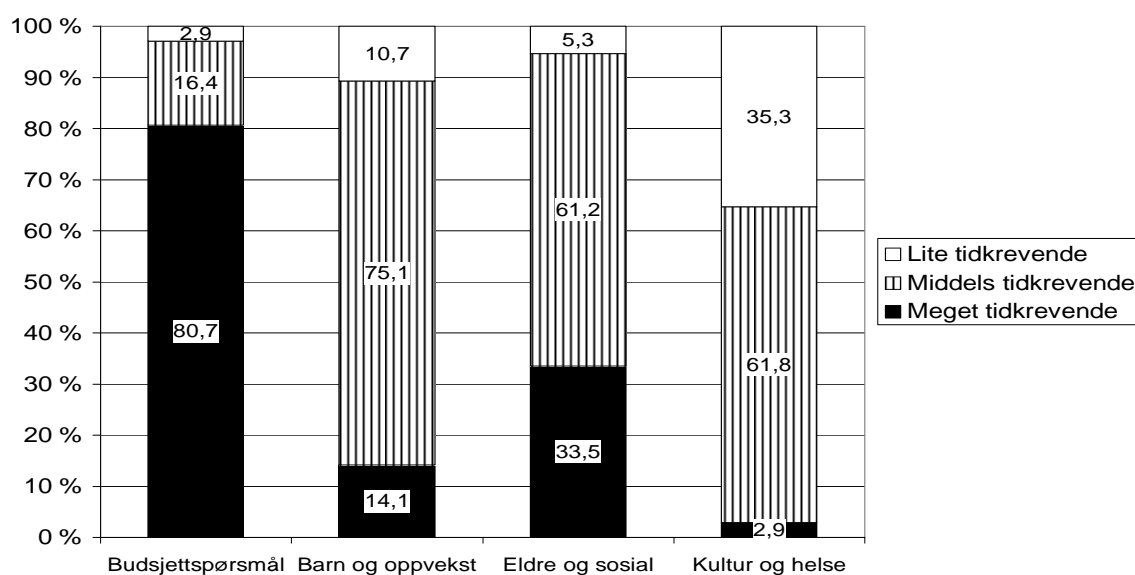
Kilde: "Evaluering av direkte valg til bydelsutvalg i Oslo – undersøkelse til alle medlemmer av bydelsutvalgene", 2001 (NIBR)

Administrasjonen har innsikt i tjenesteområdene, prosedyrer, regler og forskrifter og vet hvilke muligheter og begrensninger som ligger i slike ting bedre enn politikerne. Det kan dermed bli vanskelig for politikerne å overprøve administrasjonens forslag til vedtak, altså finne alternative løsninger. Politikerne kan således føle at de blir satt på sidelinjen. Resultatene viser at politikerne har ganske forskjellige syn på dette. Med en svarprosent på 65,23% av samtlige bydelspolitikere med fast mandat svarer 52,5% at de er nokså eller helt enig i at administrasjonen har et kompetansemessig forsprang som gjør det vanskelig å innta en ledende rolle. Det er altså noe over halvparten som er enige i at administrasjonens kunnskapsgrunnlag hindrer politikerne i å innta en ledende rolle. Men samtidig er det nesten like mange som ikke er enige, og som dermed mener at administrasjonens kompetansemessige forsprang ikke er noen hindring for deres politiske virksomhet. Tatt i betraktning administrasjonens betydelige kunnskapsgrunnlag og utskiftninger av politikere i bydelsutvalget hvert fjerde år, er det ingen stor majoritet av politikere som finner administrasjonens kunnskap og kompetanse som hinder for bydelsutvalgets ledende rolle.

2.3. Bydelens budsjettprosess

Budsjettet er som nevnt ingen enkel sak å behandle. Det er utarbeidet av profesjonsutdannede fagfolk i administrasjonen som arbeider med budsjettet på heltid, mens de fleste politikerne i tråd med lekmannsprinsippet er politikere uten spesiell budsjettkompetanse. I følge lekmannsprinsippet vil politikere uten spesiell fagkompetanse ligne mer på folket det representerer ved å innta en helhetlig tilnærming til de politiske saker som er på dagsorden (Hagen & Sørensen 2001: 145). Man kan selvfølgelig innvende mot lekmannsprinsippet at det tar lite hensyn til den etablerte oppfatning som tilsier at kunnskap er makt. Gevinsten man dermed får ved likhet kan fort bli redusert ved tap av innflytelse.

Det er interessant å se på hvordan politikerene vurderer budsjett i forhold til andre type saker. I figur 2.2. nedenfor presenteres bydelspolitikernes synspunkter på arbeidsmengden i form av tidsbruk.



Figur 2.2. Vi ønsker å vite hvilke saker som tar mest tid på bydelsutvalgsmøtene.

n = 207, 205, 206, 204

Kilde: "Evaluerings av direkte valg til bydelsutvalg i Oslo – undersøkelse til alle medlemmer av bydelsutvalgene", 2001 (NIBR)

Av 207 bydelspolitikere som har svart på budsjettspørsmål, altså en svarprosent på 63,69 %, viser det seg at de fleste politikere vurderer budsjettspørsmål som mer

krevene enn andre saker. Nå kan selvfølgelig inndelingen av de ulike sakskategorier kritiseres og da særlig kategorien kultur og helse som neppe kan oppfattes som en enhetlig sakskategori. Funnet på hele 80,7% understreker imidlertid påstanden om budsjettets betydning og ikke minst kompleksitet.

Selvom bydelens budsjettprosess må forstås som en kontinuerlig prosess er det i redegjørelsen av prosessen naturlig å ta utgangspunkt i budsjettarbeidet på høsten. I bydelsutvalgets septembermøte presenterer bydelsdirektøren "blå bok" og "grønt hefte" begge utgitt av byrådsavdeling for finans. Blå bok (sak 1 i bystyret) omhandler byrådets forslag til budsjett for hele kommunen og de enkelte bydeler, mens grønnt hefte redegjør detaljert for utregningen av de enkelte bydelenes budsjettmidler. I grønnt hefte er den enkelte bydelens budsjettmidler fordelt på syv funksjonsområder som hver utgjør et sett av tjenester som enten retter seg mot samme målgruppe, eller som det av andre grunner er naturlig å se i sammenheng (Myrvold m.fl. 2002: 8).⁴

I verken reglementet for bydelene eller i økonomireglementet sies det noe om at funksjonsområdene representerer føringer for bydelsutvalgenes prioriteringer (Myrvold 2002: 29). Rent formelt har derfor bydelsutvalget store frihetsgrader til å endre prioriteringene slik de ligger fordelt på de syv funksjonsområdene, og budsjettmidlene kan av den grunn oppfattes som en rammebevilgning. Undersøkelser gjennomført av Klausen (Myrvold m.fl. 2002: 29) tyder på at de fleste bydelsdirektører og sentrale bydelspolitikere betrakter overføringene som en ramme, der de lokale budsjettprioriteringer avhenger av behov og ønsker i bydelen.

Bydelssekretærene opplyser at administrasjonens ulike avdelinger innhenter tjenestestedenes budsjettforslag i løpet av september og oktober. Budsjettforslagene sammenfattes av avdelingslederen til avdelingens budsjettforslag. Bydelsdirektøren arbeider deretter med å saldere avdelingens budsjettforslag i samarbeid med økonomisjefen. Utfordringen er å tilpasse de enkelte avdelingsforslag til den totale finansielle ressursramme, og på det grunnlag utforme et saldert budsjett som

⁴ Etter bydelsreform 2004 benyttes det 4 funksjonsområder

bydelsutvalget kan vedta.

I løpet av salderingsarbeidet har bydelsdirektøren jevnlig kontakt med bydelsleder og partigruppelederne for både å sende og motta budsjettpreferanser. Denne kontakt, som anses som en viktig del av salderingsarbeidet, har i stor grad uformelle trekk. Med uformelle trekk forstås relasjoner som styres etter normer og verdier som ikke nødvendigvis er nedtegnet eksplisitt i den formelle organisasjonsstruktur (Jacobsen m.fl 2002: 51; Selznick 1997). Kontakten oppnås gjerne i underutvalgene, budsjettkonferansen og andre fora hvor referatpraksis er nærmest ikke eksisterende, og hvor media, bydelens borgere og samtlige representanter har begrenset adgang.

Det er særlig i arbeidsutvalget at budsjettpreferanser drøftes og får en avgjørende effekt. Grunnen til det er at bydelsleder og partigruppelederne i arbeidsutvalget vanligvis har lengst ansiennitet og den største budsjettkompetanse av samtlige representanter. Som en bydelsleder sier, opptrer partigruppelederne i arbeidsutvalget på vegne av sitt parti i bydelsutvalget. Budsjettet blir derfor ikke nødvendigvis bare forberedt, men i mange tilfeller nærmest avgjort da man på forhånd med stor sannsynlighet kan vite hvilke forslag partiene vil støtte i bydelsutvalget. Gjennom de utsagn og avgjørelser som foretas i arbeidsutvalget og andre forberedende organer kan bydelsdirektøren antesipere voteringen i bydelsutvalget og således strategisk tilempe egne forslag slik at de blir vedtatt.

Vanlig organisering av saksgang innebærer at møter holdes i arbeidsutvalg og komiteer før møter i partigruppene som holdes tre til fire dager før møtet i bydelsutvalget. Av møtereferater og reglementer bydelsutvalgene selv har laget med utgangspunkt i det overordnede reglementet for bydelene fremgår det imidlertid at noen bydelsutvalg har organisert saksgangen med partigruppemøter før og ikke nødvendigvis etter møter i arbeidsutvalg og komiteer. En slik saksgang har gjerne sammenheng med utstrakt delegasjon til underutvalg som enten vedtar sakene eller oversender bydelsutvalget konkrete forslag til vedtak. Partigruppene vil i mange tilfelle ikke diskutere sakene på ny før møtet i bydelsutvalget og kun ta stilling til

underutvalgets forslag til vedtak. Effekten er derfor få forslag fremmet av bydelsutvalget.

Ved vanlig organisering av saksgang sendes innkalling til bydelsutvalget ut etter møter i arbeidsutvalg og komiteer. Innkallingen inneholder saksliste med sakspapirer over de sakene som skal til behandling i bydelsutvalget. Da bydelsdirektøren i følge reglementet for bydelene skal fremme forslag til vedtak i samtlige saker, vil bydelsdirektørens forslag alltid befinne seg under kapittelet "forslag til vedtak". Avhengig av hvilken betydning underutvalgene er tillagt i den politiske avgjørelsesprosess vil også arbeidsutvalg og komiteenes forslag fremkomme. Av innkallingen fremgår ikke partienes forslag til vedtak. Partiene fremmer kun forslag i bydelsutvalget.

I partigruppemøtene, som etter vanlig saksgang holdes før møtet i bydelsutvalget, er det vanlig at den enkelte partirepresentant presenterer sakene som han har vært med på forberede i den enkelte komitee. I sin forskning på Stortinget argumenterte Hernes og Nergaard (1989) for at komiteemedlemskap kan medføre komiteesosialisering på bekostning av partitilhørighet. Den enkelte partirepresentant kan derfor, som bydelslederne sier, oppleve krysspress mellom komiteens og partiets preferanser. Partigruppemøter kan av den grunn ha et relativt høyt konfliktnivå i diskusjonen om partiets endelige forslag til vedtak.

I løpet av høsten holder mange bydelsutvalg budsjettkonferanse. Budsjettkonferansen er et arbeidsmøte mellom administrasjon og bydelsutvalg, og derfor som oftest lukket for publikum. Bydelssekretærene informerer om at konferansen starter med at bydelsdirektøren i samarbeid med økonomisjefen redegjør for budsjettutfordringer og kommunens overordnede mål for det kommende år. For bydelsdirektøren er det under konferansen av viktighet at det dannes sosiale relasjoner som tilsier at vi, altså bydelsutvalgets ulike partigrupper, er i samme båt og at det derfor er bedre med samarbeid og konstruktive løsninger enn ensidig partipolitisk konflikt.

Bydelsdirektøren prøver med konferansen vanligvis å skape en forståelse for,

og gjerne enstemmig oppslutning om upopulære, men ut fra situasjonen nødvendige budsjettkutt.

I løpet av desember skal bydelsdirektørens salderingsarbeid være avsluttet, og "bydelsdirektørens forslag til budsjett" presenteres bydelsutvalget for endelig avgjørelse. Forslaget er en samlet vurdering av budsjettmidlene og de ulike tjenestestedenes behov. Det inneholder både en aktivitetsplan og et tallbudsjett for hver av budsjettets syv funksjonsområder. Aktivitetsplanen er som tidligere nevnt oppsatte mål, mens tallbudsjettet er den estimerte pris for å nå målene. Selv om bydelsdirektøren har gjennomført et godt forberedende salderingsarbeid vil neppe samtlige partier være tilfreds med posteringene og derfor fremme egne forslag til vedtak. Det faller naturlig at partiene, særlig i de valgte bydelsutvalg, har behov for markering av egen budsjettpolitikk i form av egne forslag til vedtak.

Før møtet i bydelsutvalget starter har bydelens borgere mulighet til å komme med egne synspunkter i åpen halvtime. I desembermøtet med behandling av bydelsdirektørens forslag til budsjett er det flest publikum til stede (Klausen m.fl. 2002: 146). Ulike interesseorganisasjoner, brukere og representanter fra tjenestedene som berøres av posteringene er gjerne til stede for å si sin mening. Det er således satt et psykisk press på bydelsutvalget som senere skal fremme forslag og ofte vedta upopulære kuttforslag. Avhengig av kuttforslagene og bydelens politiske kultur kan det derfor under åpen halvtime og senere under selve møtet fremkomme misfornøyd støy fra publikum. I følge bydelssekretærer og bydelsledere er det derfor ikke uvanlig at bydelslederen må klubbe ned et støyende publikum.

Etter åpen halvtime begynner møtet og den ordinære saksgjennomgang. Når bydelsutvalget kommer til behandlingen av budsjettet er det vanlig at bydelsdirektøren først redegjør for utfordringene og ber om forståelse for vanskelige og upopulære kutt. Etter redegjørelsen tegner partiene seg på talelisten som bydelslederen med hjelp av bydelssekretæren holder orden på. De enkelte partier har gjerne innlegg hvor det redegjøres for hvilke av bydelsdirektørens forslag partiet støtter, hvilke det ikke støtter

og hvilke forslag det selv fremmer. Mellom partienes innlegg er det adgang til replikk, som er korte tilsvær på andre partiers innlegg. Når samtlige partier har fått anledning til innlegg erklærer bydelslederen debatten som avsluttet og voteringen over de fremkomne forslag starter.

Voteringsprosessen vil vanligvis inneholde et betydelig element av forhandling og kompromiss, som til dels kan karakteriseres som politisk hestehandel. Det er i følge bydelssekretærer ikke uvanlig at møtet oppheves fra fem til femten minutter slik at forhandling og kompromissinnngåelse kan finne sted. Avbrekket i møtet er ikke nødvendigvis et resultat av mangelfull forberedelse i underutvalget. Nye opplysninger fra administrasjon, press fra publikum og media kan alle forårsake at bydelsutvalget ønsker å forberede saken på nytt og komme til enighet. Som flere bydelssekretærer sier, er det et mål for bydelsutvalget å ha flest mulig enstemmige vedtak da det antas at kommunens bestemmelsesorganer og bydelens tjenestesteder vektlegger enstemmige vedtak mer enn vedtak fattet ved flertall. Det er vøteres først over de mest ytterliggående forslag.

I løpet av budsjettåret endres prognosene som lå til grunn for bydelsutvalgets vedtatte budsjett i desember. Justeringer av budsjettet er nødvendig da prognosene kun er kvalifiserte gjetninger om fremtidens budsjettbruk. Bydelens budsjettprosess slutter derfor ikke med vedtatt budsjett i desember – den er kontinuerlig gjennom hele budsjettåret. Da budsjettet er et utmerket kontroll- og styringsmiddel både overfor administrasjon og tjenestesteder bør bydelsutvalget være en pådriver i oppfølgingen. Det er derfor vanlig at bydelsdirektøren jevnlig informerer bydelsutvalget om den økonomiske situasjon i form av rapporter og at det på det grunnlag blir foretatt justeringer.

Når bydelsdirektøren redegjør for bydelens økonomiske situasjon i form av rapporter fremmer bydelsdirektøren orienteringsforslag. Da orienteringsforslag kun er et forslag om at bydelsutvalget skal informere seg om den økonomiske situasjon er forslaget å anse som lite konfliktfylt, og forslaget vedtas av den grunn med svært få

unntak enstemmig.

I behandlingen av andre budsjettsaker fremmer bydelsdirektør, underutvalg og bydelsutvalget tallforslag, verbalforslag og merknader. Vanligvis fremmer bydelsdirektøren flest tallforslag og relativt sjelden verbalforslag, mens bydelsutvalg og underutvalg fremmer noen flere verbalforslag enn tallforslag. Grunnen til det er at tallforslag har en langt mer administrativ og konkret karakter, som ofte krever et større kompetansenivå, enn de mer politiske verbalforslag som går direkte på budsjettets aktivitetsplan. En tallpostering forutsetter nemlig en klar prioritering mellom ønskemål og budsjettmidlenes begrensede karakter. Verbalforslag derimot er føringer uten konkret tallpostering og preges av den grunn oftere av politiske ønskemål som overstiger bydelens begrensede budsjettmidler. Et verbalvedtak kan derfor karakteriseres som ”pålegg uten sjekk” (Myrvold m.fl 2002: 52). Som en bydelssekretær sier, er det relativt lettere å formulere et aktivitetsmål enn en konkret tallpostering. Et eksempel på verbalforslag kan være høyresidens forslag om utredning og iverksetting av konkurranseutsetting av tjenestetilbudet.

Rent formelt er vedtatte tallforslag og verbalforslag like bindende for administrasjonen som har til oppgave å iverksette vedtak. Da imidlertid verbalforslag har en mer diffus karakter, som av den grunn er vanskeligere å kontrollere enn tallforslag, faller det naturlig å anta at administrativ trenering av verbalvedtak er langt lettere enn konkrete tallvedtak.

Merknader er kommentarer til budsjettet som vanligvis ikke blir gjenstand for votering da retten til å avgi kommentar er ansett som en demokratisk ytringsrettighet. I noen relativt sjeldne tilfeller hvor samtlige partier ønsker å gi støtte til kommentaren blir det imidlertid votert over merknaden.

Bydelssekretærene opplyser at det benyttes forskjellig voteringsteknikk avhengig av type budsjettforslag. Voteringen over orienteringsforslag og merknader foregår ved hva Kjølle (1995: 26) karakteriserer som ”åpen votering ved stilltiende bifall”. Ingen,

enda de er oppfordret til det, uttaler seg mot forslaget. Bydelslederen, som leder møtet, sier "ingen har ytret seg mot forslaget", og det anses derfor som enstemmig bifalt. For tall- og verbalforslag som i sin karakter er langt mer konfliktfylt benyttes hva Kjølle (1995: 26) kaller for "åpen votering med håndsopprekning eller ikke". Bydelslederen sier "de som stemmer for, rekker en hånd i været, mens de som stemmer mot, forholder seg i ro, det stemmes". Stemmene telles av bydelsleder og -sekretær og avhengig av antall stemmer blir forslaget forkastet eller vedtatt. Begge voteringsformer har åpen karakter hvor representantene tydelig kan se hvordan andre representanter stemmer.

Før det rent konkret kan undersøkes om valgte og oppnevnte bydelsutvalg har forskjellig beslutningsaktivitet i budsjettbehandlingen blir det i neste kapittel fortatt et utvalg av bydelsutvalgene som skal studeres nærmere.

KAPITTEL 3. UTVALGET AV BYDELSUTVALG

3.1. Innledning

Samtlige fire direktevalgte bydelsutvalg er inkludert i analysen, mens det blir gjort et utvalg av fire oppnevnte fra et univers bestående av 21 oppnevnte bydelsutvalg.

3.2. Mest mulig like-metoden og utvalget av bydelsutvalg

For utvalget av oppnevnte bydelsutvalg som i beslutningsaktivitet skal sammenlignes med de valgte benyttes utvalgslogikken fra mest mulig like-metoden som er en strategi ved skjønnsmessig utvelgning. Metoden sammenligner enheter som har mest mulig lik verdi på et sett av variabler for å kunne isolere avgjørende forskjell som kan forklare utfallsforskjell i den avhengige variabel (Hellevik 1999: 128).

Mest mulig likhet med de valgte bydelsutvalg i variabelsettet bydelenes demografiske og sosiale sammensetning benyttes som utvalgskriteriet for de oppnevnte bydelsutvalg. Variabelsettet omhandler aldersinndeling og sosiale forhold som har betydning for bydelens politisk kulturelle miljø og størrelsen på de tildelte budsjettmidler. Utvalget av bydelsutvalg er derfor gjort med intensjon om å nøytralisere betydningen av budsjettforutsetninger og politisk kulturelt miljø.

Bydelenes demografiske og sosiale sammensetning vurderes med utgangspunkt i 2001 statistikk slik den er presentert i Kommunal håndbok for 2003. Statistikk fra de andre årene i perioden 1999 til 2003 er også konsultert for å undersøke om 2001 statistikken var representativ. Med utgangspunkt i 2001 statistikken i tabell 3.1. nedenfor redegjøres det for utvalget av de fire oppnevnte bydelsutvalg.

Tabell 3.1. Bydelenes demografiske og sosiale sammensetning 2001

Alder/ Bydel	Andel 0-5 år	Andel 67-79 år	Andel 80 + år	Barnehage- dekning (1)	Barnevern- klienter (2)	Hjemme- tjenester (3)	Institusjons- plasser (4)	Sosialhjelp (5)	Arbeids- ledighet (6)
1 Bygdøy - Frogner	5,19	7,88	5,45	77	21	241	247	4,5	37
2 Uranienb. – Majorst.	4,75	7,17	6,03	90	24	257	271	5	37
3 St. Hansh. – Ullevål	6,46	5,62	5,32	125	21	357	271	4,7	35
4 Sagene – Torshov	6	6,56	5,51	65	77	405	345	10,1	42
5 Grünerl. – Sofienb.	6,45	3,59	3,42	80	52	435	363	10,7	57
6 Gamle Oslo	8,3	3,92	2,62	62	66	335	252	17,2	49
7 Ekeb. – Bekkelaget	8,31	8,55	5,04	61	16	214	185	4,1	28
8 Nordstrand	7,23	10,56	5,6	81	7	177	183	2,6	20
9 Søndre Nordstrand	10,44	3,75	1,24	63	28	250	218	8,6	34
10 Lambertseter	6,88	13,22	8,55	71	38	328	214	7,7	26
11 Bøler	8,78	14,14	4,53	73	24	206	179	5,6	27
12 Manglerud	7,3	14,58	6,45	71	31	250	234	4,4	26
13 Østensjø	7,45	13,9	6,17	65	26	213	201	5,2	25
14 Helsfyr – Sinsen	7,07	7,75	8,22	67	31	312	236	8,4	39
15 Hellerud	7,43	11,1	4,15	72	27	265	283	7,2	34
16 Furuset	8,56	6,3	2,52	67	34	228	243	7	30
17 Stovner	8,62	7,93	2,58	63	36	272	315	6,3	33
18 Romsås	9,55	5,89	2,75	70	56	387	254	11,1	35
19 Grorud	8,35	10,63	4,99	60	25	214	233	7	38
20 Bjerke	8,76	11,02	4,81	65	24	210	264	3	31
21 Grefsen – Kjelsås	7,91	9,48	5,82	76	14	223	201	3	23
22 Sogn	7,77	8,52	6,27	101	10	239	227	2,6	17
23 Vinderen	7,59	7,42	4,43	98	8	139	157	2	7
24 Røa	8,32	9,03	5,76	75	8	218	180	2,6	14
25 Ullern	7,51	9,61	5,96	86	12	211	161	1,7	23
Oslo i alt	7,6	8,1	4,8	75	28	257	240	6,2	36

1) Plasser i kommunale og private barnehager som ligger i bydelen i prosent av antall barn 1-5 år bosatt i bydelen

2) Barneverns klienter pr. 1000 barn under 18 år

3) Brukere av hjemmesykepleie og/eller hjemmehjelp pr. 1000 innbyggere over 66 år

4) Plasser i alders-, service- og sykehjem pr. 1000 innbyggere 80 år og over

5) Prosent av innbyggerne som er berørt av sosialhjelp

6) Helt arbeidsledige og personer på tiltak pr. 1000 bosatte i august 2002

Kilde: Kommunal håndbok 2003

Tabellen viser sterk sammenheng mellom bydelenes verdi på demografiske og sosiale indikatorer og deres geografiske plassering. De oppnevnte bydelsutvalgene Grünerløkka-Sofienberg, Furuset, Østensjø og Ullern har derfor blitt trukket for å sammenlignes med de valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner, Bøler og Røa.

Som tabellen viser har bydelene Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg likhet i nedre alderskategorier, men ulikhet øvre. Som strategisk plan beskriver er

utviklingstendensen for Sagene-Torshov imidlertid stadig færre i de øvre alderskategorier da eldre ofte blir erstattet av innbyggere i yngre alderskategorier. Det er også likhet i sosialhjelp. Som tabellen viser er det kun Gamle Oslo og Romsås som har høyere prosentandel av innbyggere som er berørt av sosialhjelp. Bydelene Gamle Oslo, Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg er derfor inkludert i "Handlingsprogrammet for Oslo indre øst" som er et program med ekstra budsjettmidler for å bedre leveforholdene i Oslo indre øst. Det er noe forskjell mellom Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg når det gjelder andel barnevernsklienter, arbeidsledige og barnehagedekning.

Stovner og Furuset bydel har sterk demografisk og sosial likhet. De har likhet i nedre og øvre alderskategorier. Det er tilnærmet likhet i andel sosialhjelp, arbeidsledighet, barnevernsklienter, barnehagedekning og hjemmetjenester. Det er noe forskjell i andel institusjonsplasser.

Bydel Bøler og Østensjø har tilnærmet likhet i alderskategoriene, sosialhjelp, arbeidsløshet og barnevernsklienter. Det var noe forskjell i barnehagedekningen og institusjonsplasser.

Tabellen viser at Røa har demografisk og sosial likhet med både Ullern og Vinderen. Ullern har mest likhet med Røa i samtlige alderskategorier, barnehagedekning, hjemmetjenester og institusjonsplasser, mens Vinderen har mest likhet med Røa i andel barnevernsklienter, sosialhjelp og arbeidsledige. Kontrollert med statistikk fra 2000, 2002 og 2003 viser det seg at Ullern har mest likhet med Røa også når det gjelder sosialhjelp og arbeidsledige. Bydel Ullern anses derfor som mer lik Røa enn Vinderen⁵.

Mest mulig likhet i bydelenes demografiske og sosiale sammensetning avgir derfor til slutt et utvalg på åtte bydelsutvalg i fire grupper som vist i tabell 3.2.

⁵ Ullern og ikke Vinderen ble også i Klausens (2002:86) analyse av budsjett disponeringer valgt som sammeligningsbydel med Røa.

Tabell 3.2. Undersøkelsens 8 bydelsutvalg fordelt på 4 grupper og representasjonsgrunnlag

<i>Gruppe</i>	<i>Gruppe1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjonsgrunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>

Bydelsutvalgene i de fire gruppene har mest mulig like budsjettforutsetninger og politisk kulturelle omgivelser. De har geografisk nærhet, og som prøveprosjektet "direktevalg til bydelsutvalg" analyseres derfor bydelsutvalg i Oslo indre øst, ytre øst, sørøst, og ytre vest. Den eneste geografiske del av kommunen som mangler er indre vest da det her var ingen bydeler inkludert i prøveprosjektet.

3.3. Presentasjon av bydelsutvalgene

En vesentlig egenskap ved bydelsutvalget er antall partier og den innbyrdes styrken mellom dem. I tabell 3.3. nedenfor presenteres partisammensetningen i de åtte bydelsutvalgene.

Tabell 3.3. Partisammensetningen i de åtte bydelsutvalgene

<i>Gruppe</i>	<i>Gruppe1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjonsgrunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Ap</i>	4	4	5	3	5	4	2	4
<i>SV</i>	3	2	2	2	2	2	1	2
<i>RV</i>	1	-	-	1	-	-	-	-
<i>FrP</i>	2	2	3	1	2	1	2	2
<i>Uavh</i>	-	-	-	1*	-	1*	-	-
<i>H</i>	2	4	2	4	3	5	7	4
<i>KrF</i>	1	1	1	1	1	-	-	-
<i>V</i>	-	-	-	-	-	-	1	1
<i>N partier</i>	6	5	5	7	5	5	5	5

* Opprettet 2001

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater fra konstituerende møte oktober 1999 og Kommunal håndbok 2003

Tabellen viser tydelig at oppnevnte bydelsutvalg i partisammensetning ikke er en enhetlig gruppe. Som tidligere nevnt blir partisammensetningen i bystyret ikke fordelt på det enkelte oppnevnte bydelsutvalg, men på samtlige. Det knappe borgerlige flertall på en stemme tilsvarte den borgerlige majoritet i bystyret. Som tabellen viser består ofte det borgerlige flertallet i de oppnevnte bydelsutvalg av en rekke småpartier, som i budsjettsammenheng vanskelig entydig kan plasseres på den borgerlige side.

Tabellen viser at de valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner og Bøler har et knapt sosialistisk flertall på en stemme. Det sosialistiske flertall står i motsetning til bystyrets borgerlige flertall og taler således, som motstanderne av prøveprosjektet hevder, for konflikt og styringsproblemer mellom kommune og bydel. Det er derfor kun i det valgte Røa, hvor Høyre faktisk har rent flertall, og den borgerlige blokk har hele syv flere stemmer enn den sosialistiske, at det fremkommer et styringsdyktig blokkflertall som sammenfaller med kommunens borgerlige flertall. Det er antakeligvis en av grunnene til at bydel Røa, som Rørvik (1998) kaller det, har fungert som et utstillingsvindu for kommunal effektivisering i form av anbudsprosesser og privat drift av kommunalt sykehjem.

Det er verdt å legge merke til at partiet Uavhengig som utgikk fra Fremskrittspartiet i 2001 kun ble representert i de oppnevnte bydelsutvalgene Furuset og Østensjø. Som tabellen viser utgikk det ingen representanter fra Fremskrittspartiet i de valgte bydelsutvalg og det kan tolkes som en indikator på sterkere partidisciplin i valgte enn oppnevnte bydelsutvalg.

KAPITTEL 4. AKTIVITETSGRADEN I BUDSJETTBEHANDLINGEN

4.1. Innledning

Dette kapittel analyserer bydelsutvalgenes aktivitetsgrad. Mer spesifikt drøftes det om det er forskjell mellom valgte og oppnevnte bydelsutvalg når det gjelder:

1. Budsjettsaker som inngår i budsjettbehandlingen
2. Forslag til vedtak i budsjettbehandlingen

Validitetsproblemer kan oppstå da undersøkelsen beveger seg mellom begrepsplanet og empiriplanet. Det redegjøres derfor underveis for hvordan begreper er gjort målbare, altså operasjonalisert. Det er et mål at operasjonaliseringen skal sikre god definisjonsmessig validitet mellom hva som ønskes målt og hva som faktisk måles, samt god reliabilitet ved å redegjøre konkret for hvordan det måles slik at etterprøving kan finne sted (Hellevik 1999: 53).

4.2. Budsjettsakene

Under intervju ble det av bydelssekretærer og -ledere påpekt at bydelsutvalgets budsjettbehandling må forstås som en kontinuerlig prosess gjennom hele budsjettåret bestående av ikke bare bydelsdirektørens forslag til budsjett i desember, men også rapporter, regnskap og justeringer. De åtte bydelsutvalgenes budsjettbehandling er derfor operasjonalisert til å omfatte følgende budsjettsaker:

- Forslag til budsjett
- Handlingsprogrammet for Oslo indre øst
- Kapitalbudsjettet
- Årsregnskapet

- Rapporter

- Justeringer

Forslag til budsjett er som tidligere beskrevet det salderte budsjettforslaget bydelsdirektøren presenterer bydelsutvalget i desember. Handlingsprogrammet for Oslo indre øst er et program med ekstra budsjettmidler for å bedre leveforholdene i Oslo indre øst. Av undersøkelsens bydelsutvalg er det kun Sagene-Torshov og Grünerløkka-Sofienberg som mottar midler fra dette programmet. Kapitalbudsjettet er de vedtak bydelsutvalget oversender byrådet og bystyret. Bydelsutvalget har ingen formell fullmakt over kapitalbudsjettet, men kan påvirke kommunen som har ansvaret for investeringene ved å fremme forslag (Klausen m.fl. 2002).

Budsjettet har som tidligere nevnt en kontrollside som bydelsutvalget bør benytte i oppfølgingen av administrasjon og tjenestesteder. Rapporter, årsregnskap og justeringer som gjør opp status i tjenesteforbruket er av den grunn å anse som en naturlig del av budsjettbehandlingen. Kontoplanen i rapportene, årsregnskapet og justeringene er identisk med kontoplanen i budsjettet slik at leseren for hver post kan se hva som var budsjettet, hva som faktisk ble brukt og hva som antas å bli brukt. Mange av rapportene inngår i kommunens overordnede plan og økonomisystem, og er en del av den overordnede økonomistyringen som skal sikre byrådet kontroll over kostnadsutviklingen og tjenesteproduksjonen i bydelene.

Rapporter og justeringer er konstruerte samlevariabler da det i møtoreferatene benyttes forskjellige titler for saker med forholdsvis likt innhold. Rapporter omfatter sakene tertialmelding, økonomisk oversikt, økonomisk status, resultat-, økonomi- og regnskapsrapport, mens justeringer omfatter sakene budsjettssaldering, -revidering, -revisjon og regulering av budsjett.

De seks budsjettsakene faller i to hovedkategorier. Forslag til budsjett,

handlingsprogrammet for Oslo indre øst, årsregnskapet og kapitalbudsjettet kan oppfattes som forholdsvis konstante størrelser da de alle er obligatoriske saker som gjerne behandles på en bestemt tid av året. Rapporter og justeringer har derimot en mer variabel karakter da de i mindre grad er obligatoriske og blir behandlet jevnlig i løpet av hele budsjettåret. I tabell 4.1. nedenfor presenteres antall budsjettsaker fordelt på valgte og oppnevnte bydelsutvalg.

Tabell 4.1. Budsjettsaker behandlet av valgte og oppnevnte bydelsutvalg i perioden 1999 til 2003. Prosent og nominelle tall i parentes

<i>Representasjons- grunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppnevnt</i>
<i>Forslag til budsjett</i>	6,1 (16)	7,17 (17)
<i>Handlings- programmet</i>	2,29 (6)	4,64 (11)
<i>Årsregnskapet</i>	6,1 (16)	8,01 (19)
<i>Forslag til kapitalbudsjett</i>	9,54 (25)	5,06 (12)
<i>Rapport</i>	41,6 (109)	46,83 (111)
<i>Justering</i>	34,35 (90)	28,27 (67)
<i>Totalt</i>	100 (262)	100 (237)

n = 499

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater oktober 1999 til oktober 2003

Av tabellen fremgår det at valgte bydelsutvalg totalt har behandlet 25 flere budsjettsaker enn oppnevnte. Undersøkelsens påstand om at valgte bydelsutvalg er mer aktive i behandling av budsjettsaker har derfor unngått falsifisering og fått økt tiltro. Det er ikke stor forskjell mellom valgte og oppnevnte bydelsutvalg når det gjelder forslag til budsjett og årsregnskapet da dette er obligatoriske saker som behandles på en bestemt tid i løpet av året. Det er imidlertid overraskende stor forskjell antall ganger kapitalbudsjettet ble behandlet. Av budsjettsaker av mer variabel karakter viser rapporter liten forskjell, mens justeringer derimot viser markante forskjeller. Hovedtendensen i tabellen er at oppnevnte bydelsutvalg behandler flere budsjettsaker av obligatorisk karakter, mens valgte behandler flere av variabel og kontinuerlig karakter.

For å få dypere innsikt i budsjettsakene og for å undersøke om valgte og oppnevnte bydelsutvalg er ensartede grupper er antall budsjettsaker fordelt på bydelsutvalgene i tabell 4.2. nedenfor.

Tabell 4.2. Budsjettsaker behandlet av bydelsutvalgene i perioden 1999 til 2003. Prosent og nominelle tall i parentes

<i>Gruppe</i>	<i>Gruppe1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjonsgrunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Forslag til budsjett</i>	6,45 (4)	6,77 (4)	7,27 (4)	9,09 (5)	5,33 (4)	4,76 (4)	5,71 (4)	10,25 (4)
<i>Handlingsprogrammet</i>	9,67 (6)	18,64 (11)	-	-	-	-	-	-
<i>Årsregnskapet</i>	6,45 (4)	6,77 (4)	7,27 (4)	9,09 (5)	5,33 (4)	7,14 (6)	5,71 (4)	10,25 (4)
<i>Forslag til kapitalbudsjett</i>	8,06 (5)	5,08 (3)	7,27 (4)	5,45 (3)	5,33 (4)	2,38 (2)	17,14 (12)	10,25 (4)
<i>Rapport</i>	0,32 (20)	54,23 (32)	49,09 (27)	54,54 (30)	33,33 (25)	45,23 (38)	52,85 (37)	28,2 (11)
<i>Justering</i>	37,09 (23)	8,47 (5)	29,09 (16)	21,81 (12)	50,66 (38)	40,47 (34)	18,57 (13)	41,02 (16)
<i>Totalt</i>	100 (62)	100 (59)	100 (55)	100 (55)	100 (75)	100 (84)	100 (70)	100 (39)

n = 499

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater oktober 1999 til oktober 2003

Et raskt blikk på totalraden viser at de valgte og oppnevnte bydelsutvalg ikke er ensartede grupper. I to av fire grupper har valgte behandlet flere budsjettsaker enn oppnevnte, og i en gruppe er antallet likt. Skillet mellom valgt og oppnevnt bydelsutvalg er mest markant i gruppe 4 hvor Ullern har behandlet svært få budsjettsaker, hvorav særlig antall rapporter er svært lavt. Generelt viser tabellen mindre variasjon blant de valgte bydelsutvalg enn blant de oppnevnte. I antall budsjettsaker er de valgte bydelsutvalg derfor en mer ensartet gruppe enn de oppnevnte som både har behandlet flest og færrest budsjettsaker.

Av obligatoriske budsjettsaker viser det seg at de oppnevnte bydelsutvalgene Furuset og Østensjø er de mest aktive. Furuset har behandlet forslag til budsjett og årsregnskapet en gang mer enn de andre bydelsutvalg. Grunnen til det var at Furuset

vedtok å sende 2001 budsjett tilbake til administrasjonen for ny utarbeidelse. Dette utløste anke og budsjettarbeidet ble derfor forsinket.

Grunnen til den store forskjell i antall ganger kapitalbudsjettet ble behandlet viser seg å være Røa som behandlet kapitalbudsjettet spredt jevnlig utover budsjettåret, mens de resterende bydelsutvalg i større grad behandlet kapitalbudsjettet på en bestemt tid av året.

Med unntak av gruppe fire behandler de valgte bydelsutvalg flere justeringer enn de oppnevnte. Det er verdt å merke seg forskjellen i antall justeringer hvilket kan tyde på at valgte bydelsutvalg er mer inkludert i den kontinuerlige budsjettoppfølgning i løpet av hele budsjettåret enn oppnevnte. Det er derfor interessant å undersøke om det samme bildet fremtrer når det gjelder forslag til vedtak. Hvilken budsjettsak utløser størst aktivitet i form av forslag til vedtak? Behandler valgte og oppnevnte bydelsutvalg ulikt antall forslag i de ulike typer budsjettsaker?

4.3. Forslag til vedtak i budsjettsakene

Både bydelsdirektør, underutvalg og bydelsutvalget selv kan fremme forslag til vedtak i behandlingen av budsjettsaker. I tabell 4.3. nedenfor er samtlige forslag til vedtak i perioden 1999 til 2003 fordelt på de ulike typer budsjettsaker bydelsutvalgene behandlet.

Tabell 4.3. Forslag til vedtak i budsjettsaker behandlet av bydelsutvalgene i perioden 1999 til 2003. Prosent og nominelle tall i parantes

<i>Gruppe</i>	<i>Gruppe1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjonsgrunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Forslag til budsjett</i>	43,2 (70)	61,19 (164)	39,39 (52)	63,4 (201)	48,6 (87)	61,86 (159)	33,33 (42)	31,7 (26)
<i>Handlingsprogrammet</i>	9,87 (16)	10,82 (29)	-	-	-	-	-	-
<i>Årsregnskapet</i>	4,93 (8)	1,86 (5)	3,78 (5)	2,52 (8)	2,23 (4)	2,72 (7)	2,38 (3)	6,09 (5)
<i>Forslag til kapitalbudsjett</i>	3,7 (6)	1,49 (4)	4,54 (6)	0,94 (3)	2,79 (5)	1,94 (5)	12,69 (16)	14,63 (12)
<i>Rapport</i>	13,58 (22)	14,17 (38)	20,45 (27)	9,77 (31)	14,52 (26)	17,5 (45)	29,36 (37)	17,07 (14)
<i>Justering</i>	24,69 (40)	10,44 (28)	31,81 (42)	23,34 (74)	31,84 (57)	15,95 (41)	22,22 (28)	30,48 (25)
<i>Totalt</i>	100 (162)	100 (268)	100 (132)	100 (317)	100 (179)	100 (257)	100 (126)	100 (82)

n = 1523

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater oktober 1999 til oktober 2003

Overraskende er det at oppnevnte bydelsutvalg, med unntak av gruppe fire, behandlet flere forslag til vedtak enn de valgte. Som vi så ovenfor behandlet de fleste valgte bydelsutvalg flere eller likt antall budsjettsaker som de oppnevnte. Det var derfor kanskje logisk å anta at valgte bydelsutvalg også voterte over flere forslag.

Virkeligheten var imidlertid motsatt.

Det er grunn til å tro at de valgte bydelsutvalgenes behandling av et større antall budsjettsaker spredt kontinuerlig utover budsjettåret medfører mindre behov for både bydelsdirektør, underutvalg og bydelsutvalget å fremme forslag til vedtak. En indikasjon på det er den lavere andel forslag til vedtak, i de fleste valgte bydelsutvalg, i behandlingen av bydelsdirektørens forslag til budsjett. Som tabellen viser er andel forslag i budsjettsaker av kontinuerlig karakter høyere i valgte bydelsutvalg enn i de fleste oppnevnte, mens det motsatte er tilfelle for budsjettsaker av obligatorisk karakter.

Da undersøkelsen har fokus på bydelsutvalget som beslutningsarena er det interessant

å se nærmere på forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget, bydelsdirektøren og underutvalgene. I den videre fremstillingen blir de ulike budsjettsaker behandlet samlet da de alle er en naturlig del av bydelsutvalgets budsjettbehandling.

4.4. Hvem fremmet forslag til vedtak i budsjettbehandlingen?

Ved siden av enkelte reguleringssaker er det blant de intervjuede enighet om at behandlingen av bydelens budsjett er den sak som tiltrekker seg mest oppmerksomhet. I sin analyse av åpen halvtime viser Klausen m.fl. (2002: 146) at det er flest publikum tilstede når bydelsutvalget behandler budsjett. Alt skulle derfor ligge til rette for partienes markering av egen budsjettpolitikk i form av forslag til vedtak.

Undersøkelsens påstand er at partiene i valgte bydelsutvalg fremmer flere forslag til vedtak i budsjettbehandlingen enn partiene i oppnevnte. I tabell 4.4. nedenfor er samtlige 1523 forslag til vedtak i behandlingen av totalt 499 budsjettsaker fordelt på type forslag, bydelsutvalgets representasjonsgrunnlag og forslagstillere. De viktigste prosentdifferansene er signifikanstestet med Independent-Samples T Test (Christophersen 2003: 75).

Tabell 4.4. Forslag til vedtak fremmet i bydelsutvalgets budsjettbehandling. Prosent og nominelle tall i parentes

<i>Type forslag til vedtak</i>	<i>Alle typer</i>		<i>Orientering</i>		<i>Tall</i>		<i>Verbal</i>		<i>Merknad</i>	
<i>Repr. grunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Partier</i>	25,04* (150)	45,34 (419)	-	-	18,94 (69)	31,98 (158)	68,37* (80)	82,63 (257)	80,00 (4)	66,66 (4)
<i>Bydels-direktør</i>	66,94* (401)	51,94 (480)	100 (115)	100 (113)	78,08 (285)	65,78 (325)	0,85 (1)	13,50 (42)	-	-
<i>Under-utvalg</i>	8,01** (48)	2,07 (25)	-	-	3,01 (11)	2,22 (11)	30,76 (36)	3,85 (12)	20 (1)	33,33 (2)
<i>Total</i>	100 (599)	100 (924)	100 (115)	100 (113)	100 (365)	100 (494)	100 (117)	100 (311)	100 (5)	100 (6)

n = 1523

* Signifikant med signifikansnivå på 1% (tosidig test)

** Signifikant med signifikansnivå på 5% (tosidig test)

Kilde: Bydelsutvalgenes møtetreferater oktober 1999 til oktober 2003

Betrakter vi raden partier fremgår det at valgte partier faktisk signifikant fremmer 20,3% færre forslag enn oppnevnte partier. Undersøkelsens påstand om at valgte partier fremmer flere forslag enn oppnevnte er derfor falsifisert. Dette er et overraskende funn som strider mot det antatte markeringsbehovet til valgte bydelsutvalg. En grunn til færre forslag kan som ovenfor nevnt være at partiene i valgte bydelsutvalg blir forelagt flere budsjettsaker kontinuerlig gjennom budsjettåret og derfor har mindre behov for å fremme forslag enn oppnevnte.

Før vi går videre er det verdt å se nærmere på de ulike typer forslagstillere og forslag da dette sier noe om den politiske kulturen i budsjettbehandlingen. Tabellen viser at bydelsdirektøren er den mest aktive forslagstilleren. Det er ikke overraskende da bydelsdirektøren har det overordnede ansvaret for saksforberedelse, og derfor i hver sak skal fremme forslag til vedtak. Det er imidlertid verdt å merke seg at bydelsdirektøren er 15% signifikant mer aktiv forslagsstiller i valgte enn oppnevnte bydelsutvalg. Budsjettbehandlingen i valgte bydelsutvalg preges derfor i større grad enn de oppnevnte av votering over bydelsdirektørens forslag og mindre over partienes forslag.

Partiene fremmer langt flere verbalforslag enn bydelsdirektøren som i hovedsak fremmer tallforslag. Tatt i betraktning det markeringspotensial som ligger i å fremme et verbalforslag er det overraskende at valgte partier fremmer 14,26% signifikant færre verbalforslag. På den annen side kan funnet tolkes som en indikasjon på mer seriøsitet og mindre populisme i budsjettbehandlingen til valgte bydelsutvalg.

Underutvalg, bestående av arbeidsutvalg og saksforberedende komiteer, fremmer også signifikant 5,94% flere forslag i valgte enn oppnevnte bydelsutvalg. Det var antatt at valgte bydelsutvalg var mindre passivt mottakende enn oppnevnte. Dette funn strider derfor mot det antatte initiativ og engasjement til partiene i valgte bydelsutvalg. En grunn til flere forslag fremmet av bydelsdirektør og underutvalg kan være at valgte bydelsutvalg har tillagt det forberedende nivå større betydning i den politiske

avgjørelsesprosess. Det er derfor på sin plass å se nærmere på hva som kan påvirke forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget.

4.4.1. Hva øker sannsynligheten for at forslag fremmes av partier i bydelsutvalget?

Logistisk regresjon benyttes som analyseteknikk da variablene er dikotome og i mange tilfeller svært skjevt fordelt (Helland 1999). Samtlige variabler består av 1523 forslag til vedtak kodet forskjellig.

Den avhengige variabelen er *sannsynlighet for at et forslag er fremmet av partier i bydelsutvalget*. Variabelen er kodet med verdien 1 hvis partiene i bydelsutvalget fremmet forslaget, og med verdien 0 hvis forslaget var fremmet av bydelsdirektør eller underutvalg.

Den uavhengige variabelen *bydelsutvalgets representasjonsgrunnlag* er kodet med verdien 1 hvis forslaget var fremmet av parti i valgt bydelsutvalg og med verdien 0 hvis forslaget var fremmet av parti i oppnevnt. Kodingen medfører således et analyseresultat med positivt fortegn hvis valgte partier i tråd med undersøkelsens påstand fremmer flere forslag enn oppnevnte.

Det virker logisk at bydelens budsjettsituasjon i form av mer- eller mindreforbruk har betydning på partienes beslutningsaktivitet. Merforbruk fremtvinger en tydeligere prioritering mellom ulike ønskemål og budsjettets begrensede ressurser. Merforbruk antas derfor å øke konkurransen mellom partiene og dermed flere forslag til vedtak. Variabelen *bydelens budsjettsituasjon* er kodet med verdien 1 hvis det var merforbruk i det budsjettåret forslaget ble fremmet, og med verdien 0 hvis det var et mindreforbruk. Bydelens mer- eller mindreforbruk av budsjettmidler er funnet i "tabell 01B Brutto driftsutgifter i 1000 kr." slik den foreligger i bydelenes årsmeldinger⁶.

Det er verdt å merke seg at bydelsutvalget har anledning til å fremføre inntil 5% av

⁶ I sin analyse av bydelenes budsjett disponeringer benyttet Klausen m.fl. (2002: 94) også bruttotall.

overskuddet eller underskuddet fra ett års budsjett til neste. Det er således et økonomisk incitament for bydelsutvalget å få overskudd og ikke underskudd som logisk nok reduserer fremtidig økonomisk handlefrihet. Det er imidlertid vanskelig å unngå underskudd. Som en bydelssekretær informerer er det på folkemunnet blitt sagt at bydelsutvalgenes fremste jobb er å administrere Rådhusets nedskjæringspolitikk.

Organisering antas også å ha betydning for forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget. Særlig organisering av det forberedende nivå som omhandler konstituering av bydelsleder og saksgangen mellom underutvalg og partier. I følge reglementet for bydelene har bydelsutvalget stor frihet til å organisere saksgang og delegere avgjørelsesmyndighet til det forberedende nivå bestående av administrasjon, arbeidsutvalg og saksforberedende komiteer. Det kan derfor hevdes at det er bydelsutvalget selv som bestemmer om det skal fungere som en aktiv beslutningsarena med mange saker og forslag til vedtak. Betraktet med institusjonell teori vil imidlertid organisering i stor grad være basert på historisk sti bestående av nedarvede rutiner fra tidligere perioder, og ikke nødvendigvis et reflektert og rasjonelt organisasjonsvalg foretatt av nye bydelsutvalg hvert fjerde år (Nordby 2000: 23; Peters 1999: 104). Det vil være en sterk kontinuitet fra tidligere perioder da partigruppelederne vanligvis sitter flere perioder og administrasjonen med sitt betydelige kunnskapsgrunnlag ikke skiftes ut. Det er derfor antakeligvis mer organisasjon, altså det politiske systemet, som setter sitt preg på representantene og ikke omvendt.

Som nevnt kan bystyrets oppnevning av bydelsleder medføre at bydelslederens partitilhørighet ikke samsvarer med flertallet hverken i bydelsutvalget eller bystyret. Grunnen til det er at partiene i bystyret etter stemmeandel skal representeres med bydelsleder i de oppnevnte bydelsutvalg. Tatt i betraktning bydelslederens omfattende rolle antas det at mangel på politisk støtte i bydelsutvalget, samt bystyret og derav byrådet, hindrer optimal saksgang mellom administrasjon, underutvalg og vedtaksorganet bydelsutvalget. Bydelsdirektørens manglende partitilhørighet i bydelsutvalget antas derfor å øke forslag fremmet av partiene. Variabelen *bydelslederens partitilhørighet* er derfor kodet med verdien 1 hvis partitilhørigheten

ikke samsvarer med bydelsutvalgets politiske flertall, og med verdien 0 hvis det var samsvar.

Vanligvis har bydelsutvalget organisert saksgangen med forberedende møter i arbeidsutvalg og komiteer før møter i partigruppene. Noen bydelsutvalg har imidlertid organisert saksgangen med faste møter i partigruppene før og ikke nødvendigvis etter møte i komiteene. Komiteene blir således i mange tilfelle siste instans før sakene sluttbehandles i bydelsutvalget. Partigruppene vil derfor i mange tilfelle ikke diskutere sakene på ny og kun ta stilling til komiteens protokoll og oversendte forslag til vedtak. Effekten er derfor få forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget. For å få positive analyseresultater kodes bydelsutvalg som har *organisert saksgangen* med faste partigruppemøter etter komiteene med verdien 1, mens faste partigruppemøter før komiteene kodes med verdien 0.

I opprettelsen av *antall komiteer* er det også forskjell mellom bydelsutvalgene. To av undersøkelsens åtte bydelsutvalg har opprettet to komiteer mens de resterende har opprettet tre komiteer. Ved undersøkelse av de enkelte bydeler i Kommunal håndbok for 2003 viser det seg at det vanligste er at bydelsutvalgene oppretter tre komiteer. Det antas at bydelsutvalg som har opprettet to komiteer vektlegger det forberedende nivå mindre og derfor fremmer flere forslag til vedtak. Bydelsutvalg som har organisert det forberedende nivå med to komiteer er av den grunn kodet med verdien 1, mens tre komiteer er kodet med verdien 0.

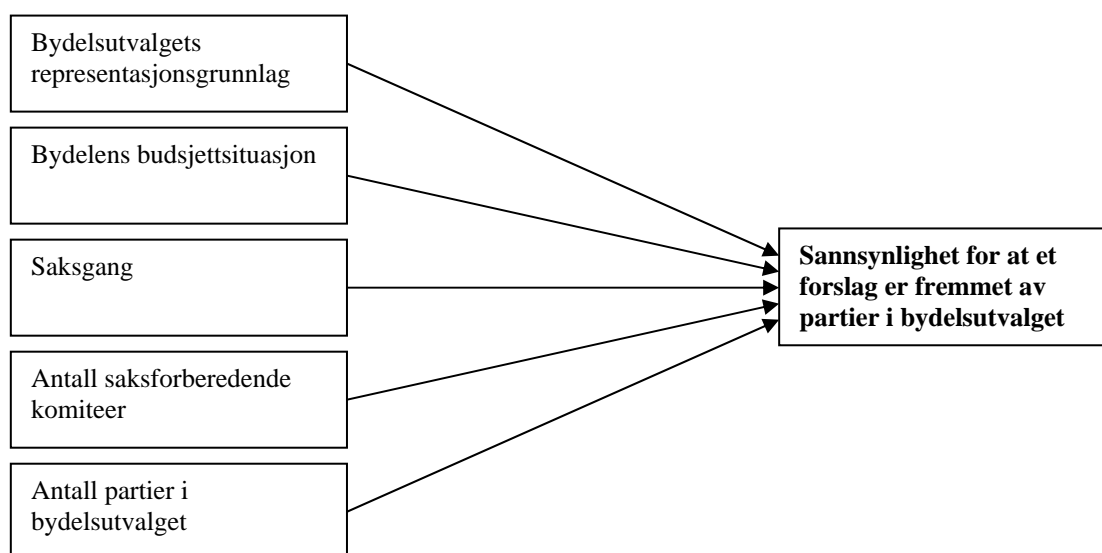
Det er naturlig å anta at *antall partier i bydelsutvalget* har effekt på forslag fremmet av bydelsutvalget. En rekke internasjonale studier finner at partifragmentering påvirker budsjettunderskudd og offentlig utgiftsvekst (Sørensen, Borge og Hagen 1999: 53). Partifragmentering kan medføre mindre fokus og orden. Hvert parti ønsker gjerne gjennomslag for sine prioriterte områder enten det være seg helse, samferdsel eller kultur. Mange partier antas derfor å innebære flere ulike budsjettpreferanser og således flere forslag fremmet av bydelsutvalget. Antall partier i de åtte bydelsutvalgene varierer fra fire til syv partier og befinner seg som eneste variabel på forholdstallsnivå.

Samtlige andre variabler er operasjonalisert som dummyvariabler.

Før det gjennomføres multivariat analyse må det kontrolleres for bivariate korrelasjoner mellom de uavhengige variablene. Korrelasjoner over ,80 pearsons r innebærer at de uavhengige variablene, altså årsaksfaktorene, har en tendens til å opptre samtidig. Når variabler opptre samtidig er det vanskelig å bestemme de enkelte variablenes betydning (Skog 1998:274).

Korrelasjonsanalysen (se vedlegg) viser at bydelsutvalgets representasjonsgrunnlag og bydelslederens partitilhørighet er de eneste variabler som opptre for ofte sammen. Årsaken til den sterke korrelasjonen på -,89 er at hele tre av fire oppnevnte bydelsutvalg hadde bydelsledere med en partitilhørighet som ikke samsvarte med flertallet. Bydelslederens partitilhørighet må derfor utelukkes fra den statistiske analysen.

Den multivariate analysen av sannsynlighet for at et forslag er fremmet av partier i bydelsutvalget står derfor igjen med fem uavhengige variabler. Analysemodellen er presentert i figur 4.1. nedenfor.



Figur 4.1. Multivariat analyse av sannsynlighet for at et forslag er fremmet av partier i bydelsutvalget

Hensikten med analysen er å få innsikt i hva som øker sannsynlighet for at et forslag er

fremmet av partier i bydelsutvalget. Samtlige uavhengige variabler er kodet slik at høy verdi samsvarer med påstandene om hva som øker forslag fremmet av partier. Det forventes derfor analyseresultater med positivt fortegn. Den multivariate analysen ga følgende resultater i tabell 4.5. nedenfor.

Tabell 4.5. Multivariat logistisk regresjonsanalyse av forslag fremmet av partier i bydelsutvalget. Estimer og signifikans

	<i>Andel forslag fremmet av partier i bydelsutvalget</i>				
	<i>Alle grupper</i>	<i>Gruppe 1</i>	<i>Gruppe 2</i>	<i>Gruppe 3</i>	<i>Gruppe 4</i>
<i>Bydeslutvalgets representasjonsgrunnlag</i>	-,468*	-,352	-1,559 **	-1,951 *	,131
<i>Bydelens budsjettsituasjon</i>	,273	,140	-,080	3,149 *	-
<i>Saksgang</i>	,880*	-	-	-	-
<i>Antall saksforberedende komiteer</i>	-,004	-	-,581	-	-
<i>Antall partier i bydelsutvalget</i>	-,189*	-,801**	-,972 *	,166	-
<i>Konstant</i>	,593	3,756**	6,245 *	-3,846 **	-,550 **

Alle grupper n = 1523

Gruppe 1 n = 430

Gruppe 2 n = 449

Gruppe 3 n = 436

Gruppe 4 n = 208

* Signifikant med signifikansnivå på 1% (tosidig test)

** Signifikant med signifikansnivå på 5% (tosidig test)

Tabellen viser først resultatene av den multivariate analysen av alle valgte og oppnevnte bydelsutvalg. Deretter viser den resultatene av de valgte og oppnevnte bydelsutvalg i hver gruppe. Hensikten er å sammeligne resultatene og drøfte det enkelte bydelsutvalg mer detaljert.

Grunnen til tabellens blanke felt er at de valgte og oppnevnte bydelsutvalg i de enkelte grupper ikke varierer på de uavhengige variablene. Mange av bydelsutvalgene i de enkelte gruppene har nemlig lik verdi på variablene saksgang og antall komiteer. Det er gjennomført korrelasjonsanalyse og ingen variabler med analyseresultat korrelerer over ,80 pearsons r.

Bydelsutvalgets representasjonsgrunnlag

Dersom alt annet holdes konstant og vi på variabelen representasjonsgrunnlag går fra oppnevnt til valgt bydelsutvalg reduseres forslag fremmet av partier med -,468 enheter. Estimaten er signifikant på 1 % nivået. Som signifikanstesten av prosentdifferansen ovenfor viser den multivariate analysen at partier i oppnevnte bydelsutvalg fremmer flere forslag enn partier i valgte. For å undersøke om effekten av representasjonsgrunnlag har endret seg etter inkluderingen av fire tenkelige årsaksvariabler regnes sannsynligheten ut.

Oppnevnt bydelsutvalg:

$$Z = ,593 - ,468(0) = ,593$$

$$p = \exp(Z)/1 + \exp(Z)$$

$$p = 1,809/2,809$$

$$p = 64\%$$

Valgt bydelsutvalg:

$$Z = ,593 - ,468(1) = ,125$$

$$p = \exp(Z)/1 + \exp(Z)$$

$$p = , 1,133/2,133$$

$$p = 53\%$$

Etter inkludering av fire årsaksvariabler viser utregningen at sannsynlighet for at partier i oppnevnte bydelsutvalg fremmer et forslag mer enn partier i valgte er redusert fra det tidligere 20,3% til 11%. De fire årsaksvariablene reduserer altså variasjonen i sannsynlighet med 9,3%.

Det mest oppsiktsvekkende resultatet er i gruppe 4 hvor forslag fremmet av partier i samsvar med undersøkelsens påstand, og i motsetning til de andre grupper, øker når man går fra oppnevnt til valgt bydelsutvalg. Ikke uventet vises dette resultat i gruppe 4 bestående av det oppnevnte Ullern, med sitt markant lave antall budsjettsaker og forslag til vedtak. Effekten er imidlertid ikke signifikant, og kan av den grunn ikke gi

støtte til undersøkelsens påstand som faktisk falsifiseres i to av fire grupper.

Hva var grunnen til at Røa, i gruppe 4, var det eneste av de valgte bydelsutvalg hvor partier fremmer flere forslag? Som tidligere beskrevet besto Røa av et styringsdyktig borgerlig flertall, mens de resterende valgte bydelsutvalg besto av et marginalt sosialistisk flertall med majoritet på kun en stemme. Det er tenkelig at ulikhet i stemmefordeling og politisk samsvar med kommunen kan avgi to forskjellige holdninger til bydelsutvalgets rolle. Som bydelsleder i Røa sier er det lite poeng å ha valg til bydelsutvalg hvis man ikke ønsker å sette sitt ”politiske merke” på bydelen. Bydelslederne i de andre valgte bydelsutvalg fremhevet derimot at bydelsutvalget legger vekt på hva som er til bydelens beste. Det kan derfor være slik at effekten av representasjonsgrunnlag er forskjellig avhengig av valgresultatet. Et valgt styringsdyktig flertall som samsvarer med kommunens flertall er å anse som et betydelig incitament for å sette sitt politiske merke på bydelen, og derfor mange forslag til vedtak. Et marginalt valgt flertall uten samsvar med kommunens flertall motiverer til forsiktighet, og derfor færre forslag til vedtak.

Som analysen av representasjonsgrunnlaget viser er de valgte og oppnevnte bydelsutvalg ikke ensartede grupper. Det oppnevnte Ullern ligner mer på de valgte, mens det valgte Røa ligner mer på de oppnevnte.

Bydelens budsjettsituasjon

Bydelens budsjettsituasjon viser som antatt en økning på forslag fremmet av partier i bydelsutvalget når man går fra budsjettår med mindre- til merforbruk.

Analyseresultatet er nesten signifikant på 10% nivået.

Litt overraskende er det at resultatet i gruppe 2 viser negativt fortegn hvilket innebærer at forslag fremmet av partier reduseres ved merforbruk. Resultatet er imidlertid ikke signifikant og kan av den grunn ikke falsifisere undersøkelsens påstand. Resultatet i gruppe 3 er signifikant på 1% nivået og gir derfor støtte til påstanden om at merforbruk øker forslag fremmet av partiene.

Saksgang

Ikke uventet viser analysen med 1% risiko for å ta feil at partier fremmer flere forslag til vedtak hvis saksgangen er organisert med faste partigruppemøter etter og ikke før møter i komiteer.

De gruppevise analyser av saksgang viser ingen analyseresultater. Grunnen til det er at saksgangen i gruppe 1 og 3 er identisk med variabelen bydelsutvalgets representasjonsgrunnlag, mens bydelsutvalgene i gruppe 2 og 4 har lik saksgang. Drøftelsen av de enkelte bydelsutvalgenes organisering av saksgang har derfor en kvalitativ karakter hvor formålet er å utdype det signifikante resultatet som støtter påstanden om at at faste partigruppemøter etter og ikke før komiteemøter øker forslag fremmet av partiene.

Organisering av saksgang antas å være en vesentlig grunn til at partier i de valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov og Bøler, i henholdsvis gruppe 1 og 3, samt det oppnevnte Ullern, i gruppe 4, fremmer færre forslag til vedtak enn partier i bydelsutvalgene de sammenlignes med.

Ullern er det eneste oppnevnte bydelsutvalget hvor partiene fremmer færre forslag. Dette skyldes i hovedsak to forhold. For det første var Ullern det eneste blant undersøkelsens oppnevnte bydelsutvalg som hadde en bydelsleder med en partitilhørighet som samsvarte med flertallet. Forberedelse av saker og koordinering mellom administrasjon, arbeidsutvalget og bydelsutvalget kunne derfor gjøres mer effektivt. Partienes behov for forslag til vedtak kan av den grunn ha vært mindre. For det andre delegerte Ullern fra 2002 økt avgjørelsesmyndighet til komiteer. Delegering til underutvalg reduserer naturlig nok forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget. Tilsvarende delegering fant ikke sted i de resterende oppnevnte bydelsutvalg.

Sagene-Torshov og Bøler hadde organisert saksgangen slik at det var faste møter i partigruppene før og ikke nødvendigvis etter komiteemøtene. Partiene i bydelsutvalget

tok derfor i større grad utgangspunkt i komiteenes protokoller og oversendte forslag enn selv å fremme egne forslag til vedtak.

Av møtereferatene fremgår det at særlig Sagene-Torshov tilla arbeidsutvalget større betydning enn hva som vanligvis er tilfellet. Arbeidsutvalget, som faktisk kalles finansutvalget, var delegert avgjørelsesmyndighet og innstillingspraksis i særlig budsjettsaker.

Det kan være fordelaktig å diskutere og beslutte omstridte nedskjæringer i arbeidsutvalget bestående av et fåtall representanter, som på grunnlag av ansiennitet kjenner hverandre godt, med liten publisitet fra bydelsutvalgets mer ordinære representanter, borgerne og media. Det er faktisk ikke utenkelig at ordinære representanter, vanligvis med lav ansiennitet og budsjettkompetanse, ser seg tjent med at det kompliserte budsjettet overlates arbeidsutvalget med mer erfarne politikere i samarbeid med administrasjonen. Representantene i bydelsutvalget kan få informasjonen fra arbeidsutvalget i form av referat og konkrete forslag til vedtak uten egeninnsats. Tiltroen til arbeidsutvalget kan derfor fort bli så stor at bydelsutvalget i realiteten lar arbeidsutvalget ta beslutningene. Budsjettbehandlingen i bydelsutvalget kan derfor, som Olsen (1967) i sin klassiske studie av budsjetteringsprosessen i Nesodden kommune, få karakteren av en rituell handling hvor de ordinære representanter i bydelsutvalget utgjør den demokratiske staffasje fanget av tidligere etablerte organisasjonsstrukturer, tidligere vedtak og liten budsjettkompetanse.

En sterk indikasjon på at Sagene-Torshov, Bøler og Ullern vektla de forberedende underutvalg i større grad enn de andre bydelsutvalg var at partienes stemmeandel i arbeidsutvalg og komiteer var mer identisk med stemmeandelen i bydelsutvalget. Underutvalgene kunne dermed med identisk stemmeandel fungere som små bydelsutvalg. Vanligvis er enstemmighet et krav for at underutvalget skal fatte bindende vedtak på vegne av bydelsutvalget. I Bøler var imidlertid flertallsvedtak tilstrekkelig.

Samtlige bydelsutvalg skal vedta en strategisk plan for bydelens virksomhet. I intervjumaterialet til Klausen var det politikerne i Bøler og Sagene-Torshov som i høyest grad uttrykket at planene var arbeidsredskaper, og blant dem igjen Bølerpolitikkerne som vektla den sterkest (Klausen m.fl. 2002: 136). En vesentlig grunn til at det valgte Bøler, i gruppe 3, fremmer færre forslag enn det oppnevnte Østensjø antas å være den strategiske planen Bølererklæringen hvor bydelsutvalgets overordnede mål var nedfelt. I følge bydelslederen fungerte Bølererklæringen som et arbeidsprogram for bydelsdirektørens og underutvalgenes saksbehandling, mens bydelsutvalget hadde kontroll over virksomheten ved å kontrollere protokoller og votere over anbefalte forslag til vedtak. Organiseringen hadde slik sett likhetstrekk med styringsmekanismer man finner i målstyringskonseptet med delegering og overordnet oppsyn over måloppnåelse.

Det er selvfølgelig klare fordeler knyttet til en strategisk plan som Bølererklæringen og derav utstrakt delegasjon og innstillingspraksis til underutvalg. Et forutsigbart bydelsutvalg med en etablert langsiktig politikk gjør arbeidet lettere for administrasjonen som kan kanalisere krefter vekk fra prosesser til resultater. Politikken ligger fast og effektiviteten har gode vekstvilkår. Bydelsutvalget som arena for lokalpolitikk kan imidlertid med forhåndsfastsatte planer, delegasjon og innstillingspraksis til underutvalg få karakteren av et rent vedtaksorgan hvor debatt og initiativ i form av egne forslag er fraværende. Den demokratiske dyd som fordrer diskusjon og meningsbrytning i det offentlige rom vil antakeligvis få bedre vekstvilkår uten betydelig delegasjon og detaljerte planer. En vesentlig intensjon med prøveprosjektet var at bydelspolitikkerne skulle bli mer synlige, men ved delegasjon og saksgang som vektlegger underutvalgene og ikke partiene i bydelsutvalget blir politikken neppe mer synlig og hørbar for enhver. Det kan imidlertid hevdes at bydelens borgere ikke er interessert i demokratiske dyder og politisk aktivitet i seg selv men først og fremst hvilke økonomiske resultater politikken frembringer. Undersøkelser av befolkningens interesse for kommunepolitikk viser først og fremst at borgerne er opptatt av resultater, altså det kommunale tjenestetilbudet, og mindre av den demokratiske prosess bestående av valg, innflytelse og deltakelse (Rose 2000: 61).

Lokalpolitikken betraktes således instrumentelt da den kun har verdi i forhold til de resultater den frembringer. Det er nærliggende å tro at mange av bydelens borgere deler dette syn.

Antall saksforberedende komiteer

Overraskende er det at resultatene viser at forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget reduseres når man går fra tre til to komiteer.

Den gruppevisе analysen av antall komiteer viser ikke analyseresultat i gruppe 1, 3 og 4. Grunnen til det er at variabelen er identisk med bydelsutvalgenes representasjonsgrunnlag i gruppe 1, mens det er ingen variasjon i antall komiteer for bydelsutvalgene i gruppe 3 og 4. Det er kun i gruppe 2, bestående av det valgte Stovner og det oppnevnte Furuset, at antall saksforberedende komiteer varierer og derfor viser resultat. I 2002 reduserte Furuset antall komiteer fra tre til to.

Analyseresultatene innebærer at forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget reduseres når man går fra en situasjon fra tre til to komiteer. Resultatene er imidlertid ikke signifikante og kan av den grunn ikke falsifisere påstanden om at lavt antall komiteer øker forslag fremmet av partiene.

Antall partier i bydelsutvalget

Det er også overraskende at forslag fremmet av partiene faktisk reduseres signifikant når antall partier øker. Påstand om at høyt antall partier øker forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget er derfor falsifisert.

Betrakter man gruppe 3, bestående av Bøler og Østensjø, vil man se at forslag fremmet av partiene i tråd med påstanden øker når antall partier øker. Resultatet er imidlertid ikke signifikant og kan av den grunn ikke gi støtte til påstanden. Gruppe 4 viser ikke analyseresultat da antall partier i Røa og Ullern var likt.

4.5. Oppsummering og konklusjon på aktivitetsgraden i budsjettbehandlingen

Kapittelet har drøftet om det er forskjell mellom de valgte og oppnevnte bydelsutvalgenes budsjettbehandling når det gjelder budsjettsaker, forslag til vedtak og ulike forslagsstillere.

Til sammen hadde valgte bydelsutvalg behandlet noen flere budsjettsaker enn oppnevnte. Betraktet enkeltvis i de fire gruppene viste det seg at valgte bydelsutvalg, med unntak av Bøler i gruppe 3, hadde behandlet flere eller likt antall budsjettsaker.

Disse funn styrker påstanden om mer aktive valgte bydelsutvalg.

I drøftingen av type budsjettsak fremgikk det at oppnevnte bydelsutvalg behandlet flere saker av obligatorisk karakter på en fast tid på året, mens valgte behandlet flere saker av kontinuerlig karakter spredt utover hele budsjettåret. Særlig justeringer ble oftere behandlet av valgte bydelsutvalg. *Det konkluderes derfor at valgte bydelsutvalg hadde en mer kontinuerlige budsjettbehandling i løpet av hele budsjettåret enn oppnevnte.*

Gruppe 4, bestående av det valgte Røa og det oppnevnte Ullern, var den gruppen som viste størst forskjell mellom valgt og oppnevnt bydelsutvalg i antall budsjettsaker. Det oppnevnte Ullern hadde behandlet svært få budsjettsaker, og det var derfor ingen overraskelse at det senere skilte seg ut med færre forslag til vedtak enn de andre bydelsutvalg.

Når det gjelder det samlede antall forslag til vedtak i de ulike typer budsjettsaker hadde oppnevnte votert over langt flere forslag enn valgte bydelsutvalg. Særlig viste det seg at forslag til vedtak var markant større i de oppnevnte bydelsutvalgenes behandling av forslag til budsjett i desember. *En grunn til dette kan være at valgte bydelsutvalg med sin mer kontinuerlige budsjettbehandling hadde mindre behov for forslag til vedtak.* Bydelsdirektørens salderingsarbeid på høstparten og bydelsutvalgets behandling av forslag til budsjett i desember vil antakeligvis fortone seg lettere hvis bydelsutvalget med kontinuerlig budsjettoppfølging er kjent med bydelens

økonomiske utfordringer.

I budsjettbehandlingen fremmer enten bydelsdirektøren, underutvalget eller partiene i bydelsutvalget forslag til vedtak. Det viste seg stikk i strid med undersøkelsens påstand at partiene i oppnevnte bydelsutvalg signifikant fremmet 20,3% flere forslag enn partiene i valgte. *Påstanden om at partier i valgte bydelsutvalg fremmer flere forslag til vedtak er derfor falsifisert.* Partiene i valgte bydelsutvalg er derfor mindre aktive når det gjelder å fremme forslag til vedtak, men mer aktive i behandlingen av antall budsjettsaker.

Mens bydelsdirektøren i all hovedsak fremmet tallforslag fremmet underutvalg og partiene flere verbalforslag enn tallforslag. Partiene i oppnevnte bydelsutvalg fremmet signifikant 14,26% flere verbalforslag enn partier i valgte. *Den store forskjellen i verbalforslag tolkes derfor ikke bare som mangel på aktivitet, men også som en betydelig indikasjon på mer seriøsitet og mindre populisme i forslag fremmet av partier i valgte bydelsutvalg.*

Det var antatt at partiene i valgte bydelsutvalg i tråd med intensjonene til prøveprosjektet var initiativtakende og ikke passivt mottakende organ som behandlet forslag fremmet av bydelsdirektør og underutvalg. De empiriske funn viser imidlertid at bydelsdirektør og underutvalg signifikant fremmer flere forslag i valgte enn oppnevnte bydelsutvalg. *Det kan derfor konkluderes at partiene i valgte bydelsutvalg fremmer færre forslag samtidig som de behandler flere forslag fremmet av bydelsdirektør og underutvalg.*

For å drøfte mer inngående hva som påvirker forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget ble det gjennomført multivariat analyse av alle grupper under ett og i hver enkelt gruppe. Samtlige signifikante resultater i gruppene samsvarte med analysen av alle grupper under ett.

Den multivariate analysen viste at partier i oppnevnte bydelsutvalg fremmet forslag

med 9% større sannsynlighet enn partier i valgte. Analysene viste at forslag fremmet av partier øker når man går fra en budsjettsituasjon med mindre- til merforbruk. Som antatt øker også forslag fremmet av partiene hvis partigruppemøtene holdes etter møter i komiteer.

Overraskende var det at forslag fremmet av partier i bydelsutvalget reduseres når man går fra tre til to komiteer. Funnet var imidlertid ikke signifikant, og kunne derfor ikke falsifisere påstanden om at færre komiteer enn det vanlige antallet tre øker forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget.

Det var også overraskende at forslag fremmet av partier faktisk reduseres signifikant når antall partier øker. *Påstanden om at flere partier øker forslag fremmet av partier er derfor falsifisert.* Dette funn kan indikere at aktivitet i form av forslag til vedtak kan være mer personavhengig enn avhengig av antall partier i bydelsutvalget. Som tidligere nevnt er det ikke mulig å analysere dette forholdet nærmere da møtereferatene i de fleste tilfeller oppgir partiet og ikke representanten som fremmet forslaget.

Det er verdt å merke seg at det er urimelig å tolke de 9% forskjell i sannsynlighet som kun et spørsmål om representasjonsgrunnlag. Variabler på individnivå er ikke inkludert og på grunn av sterk korrelasjon måtte variabelen bydelsdirektørens partitilhørighet utelukkes fra analysen.

Leser man Kommunal håndbok for Oslo 2003 finner man faktisk at hele 9 av 21 oppnevnte bydelsutvalg, i perioden 1999 til 2003, ble konstituert med sosialistiske bydelsledere i klar motsetning til det borgerlige flertallet. I samtlige valgte bydelsutvalg var det derimot samsvar mellom bydelslederens partitilhørighet og flertallet.

Undersøkelser av variasjon i kommunenes underskudd har vist at politisk styrke bak politisk ledelse har betydning. Jo større oppslutning partiene bak ordfører har, desto bedre er kommunens driftsresultat, alt annet likt (Hagen og Sørensen 2001 : 165).

Bydelslederens partitilhørighet er derfor ikke en uvesentlig variabel. Det kan vanskelig tenkes at koordineringen av saker fungerer optimalt hvis bydelslederens partitilhørighet ikke samsvarer med det politiske flertall. Mangelfullt samsvar kan derfor i de oppnevnte bydelsutvalg, med unntak av Ullern, være en vesentlig grunn til at oppnevnte partier i både gruppe 1, 2 og 3 fremmer flere forslag enn valgte partier.

På den annen side vil det være urimelig å påstå at representasjonsgrunnlag ikke spiller noen rolle. Hvis det valgte bydelsutvalget, som Røa i vårt tilfelle, får en stemmefordeling med klar flertallsmajoritet som sammenfaller med kommunens politiske flertall utgjør det et incitament for å sette sitt partipolitiske merke på bydelen. Det er nærliggende å anta at det derfor vil oppstå konflikt med flere forslag fremmet av de ulike partiene i bydelsutvalget. Hvis det valgte bydelsutvalget derimot, som både Sagene-Torshov, Stovner og Bøler i vårt tilfelle, får en stemmefordeling uten klart flertall og uten samsvar med kommunens flertall er det et incitament som fremmer kompromissinngåelse, og derfor færre forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget. *Der er derfor undersøkelsens konklusjon at bydelsutvalgets representasjonsgrunnlag spiller ulik rolle avhengig av stemmefordelingen.*

Undersøkelsen har vist at de fleste oppnevnte bydelsutvalg fremmer flere forslag enn valgte. Unntaket befinner seg i gruppe 4 bestående av det valgte Røa og det oppnevnte Ullern. En vesentlig grunn til at Ullern, i likhet med de valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner og Bøler, fremmer færre forslag til vedtak er en mer effektiv organisering av det forberedende nivå enn de tre oppnevnte bydelsutvalgene Grünerløkka-Sofienberg, Furuset og Østensjø. Hvis derfor undersøkelsens påstand om samsvar mellom mange forslag til vedtak og konflikt i budsjettbehandlingen er korrekt vil det samme skillet mellom bydelsutvalgene vise seg i analysen av aktivitetsform.

KAPITTEL 5. AKTIVITETSFORMEN I BUDSJETTBEHANDLINGEN

5.1. Innledning

Mens aktivitetsgrad omhandlet budsjettsaker og forslagsstillere omhandler aktivitetsform mer detaljert hvordan forslag fremmes og vedtas av bydelsutvalget.

I Aftenpostens aftenutgave sto det 4 november 2004 følgende beskrivelse av en budsjettbehandling i et av Oslos bydelsutvalg:

"En representant tok fri og en annen stemte feil. Dermed vedtok bydelspolitikerne å legge ned ungdomsklubbene (...) Men egentlig er det flertall for å opprettholde klubbene. For RVs representant, som er en svoren klubbtilhenger, møtte ikke. Og en av Høyres representanter klarte å ta feil av ja og nei da det skulle stemmes (...)"

I hvilken grad er dette en dekkende beskrivelse av bydelsutvalgenes aktivitetsform? Preges budsjettbehandlingen av manglende oppmøte, dissenser, og konflikt? Er det forskjell mellom valgte og oppnevnte bydelsutvalg?

I en hvilken som helst organisasjon vil det over tid utvikle seg mer eller mindre klare forutsetninger om hvordan man bør opptre i forskjellige situasjoner. Slike handlingsmønstre kalles roller (Dahl 1963: 23). Det er uheldig for bydelsutvalgets rolle som demokratisk plenumsorgan hvis konflikter ensidig er ansett som noe negativt og tidkrevende. Uenighet bør finne sted fordi partiene representerer ulike forestillinger og ideologier. Uten konflikt er opprettholdelsen av partier tvilsom. På den annen side er det uheldig hvis konsensus og kompromissvennlig politikk er ansett som apolitisk praksis. Samarbeid er som konflikt et viktig aspekt i et hvilket som helst politisk system (Dahl 1963: 35). I aristotelisk ånd bør det derfor være et harmonisk blandingsforhold mellom konflikt og konsensus i bydelsutvalgens budsjettbehandling.

Kapittelet aktivitetsform skal derfor drøfte om det er forskjell mellom valgte og oppnevnte bydelsutvalg når det gjelder:

1. Partikوالisjonene som fremmer forslag
2. Flertall og enstemmighet i voteringen
3. Dissenser i voteringen
4. Bydelslederens dobbeltstemme i voteringen
5. Mangelfullt sammensatt bydelsutvalg

5.2. Bydelsutvalgets aktivitetsform

Det benyttes til sammen ti indikatorer i drøftingen av aktivitetsform. En indikator er en tallstørrelse som gir et bilde av det som ønskes målt (Hellevik 1999: 130). Avhengig av verdiene på indikatorene blir derfor bydelsutvalgenes budsjettbehandling karakterisert som udisiplinert, konflikt- eller konsensuspreget. De ti indikatorene er relativt enkle og lett operasjonaliserbare begreper. De er alle dummyvariabler og samtlige har hva man kaller face validity hvilket betyr at samsvaret mellom teoretisk og operasjonell definisjon er umiddelbart overbevisende (Hellevik 1999: 52).

Hensikten med å benytte ti indikatorer på aktivitetsform er at ved bruk av flere indikatorer dannes det et mer valid bilde av bydelsutvalgenes aktivitetsform enn ved bruken av få. Begrepssvaliditeten i en indikator kan være lav og ved bruk av flere indikatorer øker innholdsvaliditeten i målingen av aktivitetsform. Undersøkelsen benytter en formativ målemodell hvor den teoretiske egenskapen bydelsutvalgets aktivitetsform er bestemt av ti ulike variabler (Hellevik 1999: 187).

Datamaterialet som benyttes for å analysere bydelsutvalgenes aktivitetsform er som ovenfor de 1523 forslag til vedtak fremmet av bydelsdirektør, underutvalg og partiene i bydelsutvalget. I tabell 5.1. nedenfor er forslagene fordelt på type forslag, bydelsutvalgets representasjonsgrunnlag og ti indikatorer på aktivitetsform. De fire

første indikatorene omhandler hvordan partiene i bydelsutvalget fremmer forslag, mens de resterende omhandler voteringen. Tabellen viser prosent og nominell tallstørrelse i parentes. De viktigste prosentdifferansene er som tidligere signifikant testet med Independent-Samples T Test.

Tabell 5.1. Aktivitetsformen i bydelsutvalgenes budsjettbehandling. Prosent og nominelle tall i parantes

<i>Type forslag til vedtak</i>	<i>Alle typer</i>		<i>Orientering</i>		<i>Tall</i>		<i>Verbal</i>		<i>Merknad</i>	
<i>Repr. grunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Forslag fremmet samlet</i>	1,83 (11)	2,59 (24)	-	-	0,54 (2)	3,23 (16)	7,82 (9)	2,57 (8)	-	-
<i>Forslag fremmet i blokk</i>	3,00* (18)	12,33 (114)	-	-	2,47 (9)	8,29 (41)	7,82 (9)	22,50 (70)	-	50,00 (3)
<i>Forslag på tvers av blokk</i>	3,00** (18)	1,19 (11)			2,47 (9)	1,21 (6)	7,82 (9)	1,6 (5)	-	-
<i>Forslag fremet av ett parti</i>	16,02* (96)	28,67 (265)	-	-	13,18 (48)	18,82 (93)	38,26 (44)	54,98 (171)	80,00 (4)	16,66 (1)
<i>Forslag som ble nedstemt</i>	10,01* (60)	21,96 (203)	-	-	9,61 (35)	22,26 (110)	21,73 (25)	29,9 (93)	-	-
<i>Forslag vedtatt ved flertall</i>	7,17* (43)	16,99 (157)	-	0,88 (1)	8,79 (32)	17,61 (87)	9,56 (11)	17,68 (55)	-	-
<i>Forslag vedtatt enstemmig</i>	82,80* (496)	61,03 (564)	100 (115)	99,11 (112)	81,59 (297)	57,28 (283)	68,69 (79)	52,41 (163)	100 (5)	100 (6)
<i>Bydelsleders dobbelt-stemme</i>	-	(5)	-	-	-	-	-	(5)	-	-
<i>Dissens i voteringen</i>	1,00 (6)	2,38 (22)	-	-	1,09 (4)	2,63 (13)	1,73 (2)	2,89 (9)	-	-
<i>Mangelfullt sammensatt bydelsutvalg</i>	7,01* (42)	16,01 (148)	14,78 (17)	11,50 (13)	6,31 (23)	17,40 (86)	1,73 (2)	15,11 (47)	-	33,33 (2)
<i>Total</i>	599	924	115	113	364	494	115	311	5	6

n = 1523

* Signifikant med signifikansnivå på 1% (tosidig test)

** Signifikant med signifikansnivå på 5% (tosidig test)

Kilde: Bydelsutvalgenes møtetreferater oktober 1999 til oktober 2003

Da indikatorene overlapper hverandre kan ikke prosentene summeres til hundre. I totalraden står det derfor kun antallet forslag til vedtak. I tolkningen av tabellen tas det utgangspunkt i kolonnen alle typer forslag og deretter de ulike typer forslag.

Forslag fremmet av et samlet bydelsutvalg, altså samtlige partier, er benyttet som indikator på samarbeid og derfor konsensuspreget aktivitetsform. Da tabellen viser at oppnevnte bydelsutvalg har fremmet flest forslag samlet kan oppnevnte hevdes å være mer konsensuspreget enn valgte. Det bør imidlertid tillegges vekt at valgte bydelsutvalg har fremmet større andel verbalforslag samlet enn oppnevnte. Verbalforslag benyttes som oftest kun av ett parti, eller grupper av partier, i markering av politiske ønskemål. Å fremme verbalforslag samlet er derfor en god indikator på konsensusaktig aktivitetsform. Det er derfor usikkert om oppnevnte bydelsutvalg på denne indikator virkelig kan karakteriseres som mer konsensuspreget enn valgte.

Selv om partisystemer har flerdimensjonale trekk som skyldes samfunnets ulike politiske konfliktlinjer er venstre-høyre dimensjonen fremdeles ansett for å være det mest grunnleggende kriteriet for å ordne et partisystem. Det er som oftest i den økonomiske politikk, og da gjerne i budsjettsammenheng, at høyre - venstre dimensjonen gjør seg gjeldende (Pedersen 1997: 192). Forslag fremmet i blokk, altså enten av høyre- eller venstrepartier, er derfor brukt som indikator på polarisering og konfliktpreget aktivitetsform.

Tabellen viser at venstre – høyre dimensjonen er tilstede i budsjettbehandlingen, og at partiene i oppnevnte bydelsutvalg signifikant fremmer 9,33% flere forslag i blokk enn i valgte. Forskjellen i verbalforslag er igjen mer markant hvilket tilsier at partier i oppnevnte bydelsutvalg har en mer konfliktpreget aktivitetsform enn partier i valgte. Men kan vi av den grunn karakterisere aktivitetsformen i valgte bydelsutvalg som mer konsensuspreget?

En indikator på konsensus og samarbeid er forslag fremmet på tvers av blokk, altså av enkeltpartier fra både sosialistisk og borgerlig blokk. Tabellen viser at partier i valgte bydelsutvalg fremmer flere forslag på tvers av blokk. Partier i valgte bydelsutvalg er derfor mer samarbeidsorientert enn partiene i oppnevnte som i større grad har en tradisjonell konfliktpreget aktivitetsform.

Forslag fremmet av ett parti er benyttet som indikator på enkeltpartienes markeringsbehov og derfor konfliktpreget aktivitetsform. Det er naturlig å anta at partier i valgte bydelsutvalg fremmet flere forslag alene enn partiene i oppnevnte nettopp fordi de var valgt av bydelen og av den grunn hadde et sterk markeringsbehov. Tabellen viser midlertid at det motsatte er tilfellet. Partier i valgte bydelsutvalg fremmet nemlig 12,65% færre forslag alene enn partier i oppnevnte. Dette er overraskende da partiene i budsjettbehandlingen hadde en gylden mulighet til å markere egen politikk overfor velgere og media.

Tabellen viser tydelig at partiene i oppnevnte bydelsutvalg fremmet langt flere verbalforslag alene enn partiene i valgte. Som tidligere drøftet bærer verbalforslag ofte preg av partienes særegne ønskemål som ofte overstiger bydelens begrensede budsjettmidler. Den store forskjellen i verbalforslag fremmet av partier alene tolkes derfor som tidligere ikke som bare som mangel på markering, men også som en indikator på ansvarsbevissthet og seriøsitet i valgte bydelsutvalg.

Partienes markeringer i form av selvstendige forslag er selvfølgelig påvirket av hvilken rolle det er tillagt i den politiske avgjørelsesprosess. Som vi har sett tidligere har flere valgte bydelsutvalg delegert avgjørelsesmyndighet til komiteer og arbeidsutvalg. En tenkelig grunn til at partiene i valgte bydelsutvalg fremmer færre forslag alene kan være at underutvalgene fungerer som kompromissorganer i bydelspolitikken.

Det er derfor ikke overraskende at tabellen markant viser at valgte bydelsutvalg signifikant vedtar 9,82% færre forslag ved flertallsavgjørelser og hele 21,77% flere ved enstemmighet. Forskjellene er såpass markante at det i voteringen kan være liten tvil om at valgte bydelsutvalg er mer konsensuspreget enn oppnevnte. Tatt i betraktning forslagenes karakter er det ikke overraskende at tallforslag, med konkret tallpostering, oftere vedtas enstemmig enn verbalforslag.

Tabellen viser at samtlige av bydelsdirektørens orienteringsforslag om økonomisk

situasjon er vedtatt enstemmig med unntak av et forslag i oppnevnt bydelsutvalg. Alle merknader er naturlig nok vedtatt enstemmig da nettopp årsaken til votering over merknader er enighet i de synspunkter som der fremkommer.

Som tidligere redegjort for kan bydelslederen benytte dobbeltstemme i voteringen. Tabellen viser at bydelslederen i oppnevnt bydelsutvalg har benyttet dobbeltstemmen i voteringen over fem forslag. Tatt i betraktning verbalforslagets karakter er det ikke overraskende at dette er fem verbalforslag. Selv om antallet er lavt er det allikevel slik at oppnevnt bydelutvalg på denne indikator har den mest konfliktpregede aktivitetsform.

Vanligvis er representantenes votering avhengig av partitilhørighet. I enkelte tilfeller oppstår det imidlertid dissenser som innebærer at representanter stemmer mot eget parti. Dissenser i voteringen er derfor en indikator på liten partidisciplin og konflikt. Igjen er det partiene i oppnevnte som har den mest konfliktpregede aktivitetsform da dissenser forekommer 1,38% oftere enn i valgte bydelsutvalg.

Det er naturlig å anta at det særlig i budsjettbehandlingen vil forekomme flere dissenser enn i andre saker da representantene med utgangspunkt i klart begrensede budsjettmidler mer eller mindre blir tvunget til å velge mellom ulike politiske ønskemål. Tabellen viser imidlertid overraskende lavt antall dissenser. Det er faktisk kun 28 dissenser i de åtte bydelsutvalgenes budsjettbehandling for hele perioden 1999 til 2003. Dette funn samsvarer derfor ikke med det uryddige inntrykket man får av å lese sitatet fra Aftenposten ovenfor.

Det kan tenkes flere grunner til det lave antallet dissenser. Uenighet og interne konflikter kan løses i partigruppemøtet før møtet i bydelsutvalget. Dissenser kan av den grunn forekomme i saker som ikke har blitt behandlet internt av partiene på forhånd. En annen årsak som bør tillegges mer vekt er den åpne voteringsformen. Som tidligere beskrevet benytter bydelsutvalget åpen votering med håndsopprekning i behandlingen av tall- og verbalforslag. Den åpne voteringsform er annerledes enn den

som benyttes i Stortinget hvor voteringen er mer skjult, og derfor antakeligvis innehar flere dissenser. Det kan også tenkes at budsjettets kompleksitet medfører relativt få dissenser. Da den ordinære representant i bydelsutvalget ofte har liten ansiennitet, og derav liten opparbeidet budsjettkompetanse, i forhold til administrasjon og partigruppeleder er det tenkelig at representantene nærmest automatisk godtar de vurderinger administrasjon og partigruppeleder har gjort i arbeidsutvalget. Med dissens er det også forbundet store sosiale kostnader i forhold til eget parti, og da særlig hvis dissenser som her antydnet over en fire års periode ikke er en del av den politiske kulturen i bydelsutvalget.

Indikatoren mangelfullt sammensatt måler de ganger bydelsutvalget i voteringen over forslag besto av mindre enn 13 representanter. Rent normativt og ikke minst i følge reglementet for bydelene skal bydelsutvalget alltid sørge for å være fulltallig sammensatt med 13 stemmeberettigede representanter til stede. Mangelfullt sammensatt er derfor en indikator på uryddighet og liten disiplin. Tatt i betraktning budsjettets altomfattende karakter og viktighet er det overraskende mange ganger bydelsutvalget ikke er fulltallig i voteringen. Tabellen forteller at oppnevnt bydelsutvalg signifikant behandlet 9% flere forslag mangelfullt sammensatt enn valgt. Sammen med dissenser i voteringen gir derfor indikatoren mangelfullt sammensatt et bilde på lavere disiplin og mer uryddige forhold i oppnevnte enn valgte bydelsutvalg.

En bydelsekretær mente at valg av representanter var en betydelig årsak til at valgte bydelsutvalg langt oftere var fulltallig enn oppnevnte. Det ble hevdet at politikerne i større grad var sin rolle bevisst som ansvarlige representanter på vegne av bydelens befolkning. Ser man dette synspunkt i sammenheng med særlig færre verbalforslag, dobbeltstemmer og dissenser kan det tyde på mer seriøsitet i valgte enn oppnevnte bydelsutvalg. Valg til bydelsutvalg kan derfor, i motsetning til hva motstanderne av prøveprosjektet hevder, ha en disiplinerende og ansvarliggjørende effekt. Det kan derfor være riktigere å hevde at valg til bydelsutvalg øker ansvarlighet og ikke nødvendigvis markeringsbehovet.

Det vi her kan slutte er at valgte bydelsutvalg har en mer konsensuspreget, ryddig og disiplinert aktivitetsform enn oppnevnte. For å kontrollere de empiriske funn og drøfte aktivitetsform mer detaljert må forholdene innad i de enkelte bydelsutvalg studeres nærmere.

5.2.1. Aktivitetsformen i de 4 gruppene

I analysene av aktivitetsformen innad i de fire gruppene benyttes ikke ulike typer forslag da alle typer forslag behandles under ett.

Forslag fremmet samlet

Da det er uvisst om valgt og oppnevnt bydelsutvalg har forskjellig aktivitetsform når det gjelder forslag fremmet av samtlige partier er det nødvendig å se mer detaljert på de enkelte bydelsutvalg. Forslag fremmet av samlet er derfor fordelt på bydelsutvalgene i tabell 5.2. nedenfor.

Tabell 5.2. Forslag fremmet av samlet. Prosent og nominelle tall i parantes

<i>Gruppe 1</i>	<i>Gruppe 1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe 4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjonsgrunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Forslag fremmet samlet</i>	2,46 (4)	-	2,27 (3)	-	-	8,56% (22)	3,17% (4)	2,43% (2)
<i>Total</i>	(162)	(268)	(132)	(317)	(179)	(257)	(126)	(82)

n = 1523

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater oktober 1999 til oktober 2003

Tabellen viser overraskende stor forskjell mellom bydelsutvalgene. Grunnen til at oppnevnte partier hadde fremmet flere forslag samlet viser seg i all hovedsak å skyldes Østensjø. Partiene i Østensjø har faktisk fremmet flere forslag samlet enn de valgte bydelsutvalg sammenlagt. Det er derfor uriktig å hevde at oppnevnte partier generelt fremmer flere forslag samlet enn valgte.

I klar motsetning til Østensjø har hverken Furuset, Grünerløkka-Sofienberg og Bøler fremmet forslag samlet. Det er ikke tilfeldig at Bøler som nedenfor viser ekstrem grad av enstemmighet også mangler forslag fremmet av samtlige partier. Som tidligere drøftet var budsjettpolitikken i Bøler i stor grad avklart på det forberedende nivå ved hjelp av Bølererklæringen. Bydelsdirektøren kunne derfor i stor grad antesipere forslag et samlet bydelsutvalg ville slutte opp om. Det var derfor mindre behov for partiene i Bøler bydelsutvalg å fremme forslag samlet.

Grunnen til at Grünerløkka-Sofienberg og Furuset aldri fremmet forslag samlet er antakeligvis egenrådige partier. Som vi husker hadde Furuset også en relativt fragmentert partistruktur med hele syv partier som naturlig nok gjør det vanskelig å forenes i forslag til vedtak.

Blokkforslag og forslag på tvers av blokk

Blokkforslag er brukt som indikator på konflikt, mens forslag på tvers av blokk er brukt som indikator på konsensus. For å se om det er noen interessante forskjeller er forslag i blokk og på tvers av blokk fordelt på bydelsutvalgene i tabell 5.3. nedenfor.

Tabell 5.3. Forslag i blokk og på tvers av blokk. Prosent og nominelle tall i parantes

<i>Gruppe 1</i>	<i>Gruppe 1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe 4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjonsgrunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Forslag fremmet i blokk</i>	1,85 (3)	,37 (1)	6,06 (8)	9,14 (29)	3,91 (7)	32,68 (84)	-	-
<i>Forslag på tvers av blokk</i>	-	1,86 (5)	-	1,57 (5)	-	-	14,28 (18)	1,21 (1)
<i>Total</i>	(162)	(268)	(132)	(317)	(179)	(257)	(126)	(82)

n = 1523

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater oktober 1999 til oktober 2003

Østensjø har igjen flest forslag og det hele 84 blokkforslag. Av intervjumaterialet til Klausen (2002: 141) fremkom det at representantene i Østensjø bydelsutvalg syntes det var lett å samarbeide innad i de ulike blokkene, og at det ble ansett som positivt

delvis fordi det gjorde politikken predikerbar. Da Østensjø har ingen forslag på tvers av blokk er det fristende å karakterisere aktivitetsformen som konfliktpreget, men som vist ovenfor er Østensjø også konsensuspreget da det har flest forslag samlet. En vesentlig grunn til at Østensjø ikke fremmet flere forslag på tvers av blokk har sammenheng med at bydelsutvalget inntil 2001 kun besto av fire partier.

Partifragmenteringen er langt mer tilstede i de andre bydelsutvalgene og da særlig Furuset med syv partier. Aktivitetsformen i Østensjø bydelsutvalg kan av den grunn vanskelig karakteriseres som konfliktpreget. Den er heller strukturert og ryddig.

Overraskende er det at de valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner og Bøler, som alle har relativt få blokkforslag, også mangler forslag fremmet av partier på tvers av blokk. Igjen kan forklaringen ligge i en saksgang hvor underutvalgene er delegert avgjørelsesmyndighet og hvor det som oppgitt under intervju foregår et utbredt samarbeid på tvers av partier. Det reduserer naturlig nok behovet for forslag på tvers i bydelsutvalget.

Av de oppnevnte bydelsutvalg skiller Ullern seg igjen ut med ingen blokkforslag og kun ett forslag på tvers av blokk. I aktivitetsform, eller muligens mer korrekt i mangel av aktivitet, ligner det derfor som tidligere mer på de valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner og Bøler enn de oppnevnte.

Det valgte Røa har ikke fremmet forslag i blokk men hele 18 forslag på tvers av blokk hvilket tolkes som konsensuspreget aktivitetsform. Da Røa hadde fremmet flere forslag til vedtak enn Ullern var det forventet at Røa skulle ha en konfliktpreget aktivitetsform. Det blir derfor interessant å se nærmere på hvilken aktivitetsform Røa har på de andre indikatorene.

Forslag fremmet av ett parti

Forslag fremmet av ett parti er indikator på partipolitikk, selvstendighet, egenrådighet, og derfor konflikt. Det er av interesse å se om det er forskjell mellom valgte og oppnevnte bydelsutvalg når det gjelder hvilke partier som fremmer forslag alene. I

tabell 5.4. nedenfor er forslag fremmet av ett parti fordelt på de ulike partier og bydelsutvalg.

Tabell 5.4. Forslag fremmet av ett parti. Prosent og nominelle tall i parantes

<i>Gruppe 1</i>	<i>Gruppe 1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe 4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjonsgrunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Forslag fremmet av ett parti</i>	16,66 (27)	47,76 (128)	22,72 (30)	29,33 (93)	7,26 (13)	6,61 (17)	20,63 (26)	32,93 (27)
<i>Fremskrittspartiet</i>	,61 (1)	39,17 (105)	5,3 (7)	11,98 (38)	-	1,16 (3)	,79 (1)	1,21 (1)
<i>Uavhengig</i>				,31 (1)		-		
<i>Høyre</i>	1,85 (3)	,74 (2)	5,3 (7)	5,36 (17)	6,14 (11)	4,28 (11)	8,73 (11)	14,63 (12)
<i>Kristelig Folkeparti</i>	-	1,11 (3)	-	2,52 (8)	1,11 (2)			
<i>Venstre</i>							3,96 (5)	1,21 (1)
<i>Arbeiderpartiet</i>	6,17 (10)	1,49 (4)	8,33 (11)	4,41 (14)	-	,38 (1)	7,14 (9)	14,63 (12)
<i>Sosialistisk Venstreparti</i>	4,99 (8)	4,85 (13)	3,78 (5)	4,1 (13)	-	,77 (2)	-	1,21 (1)
<i>Rød Valgallianse</i>	3,7 (6)			,63 (2)				
<i>Totalt</i>	(162)	(268)	(132)	(317)	(179)	(257)	(126)	(82)

n = 1523

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater oktober 1999 til oktober 2003

Fester man blikket på raden forslag fremmet av ett parti og sammenligner den med tabellene ovenfor viser det seg at størsteparten av de forslag som fremmes av partier fremmes av partier alene. Dette funn samsvarer med partienes antatte markeringsbehov. Merkelig nok viser tabellen at dette markeringsbehov er mer tilstede i oppnevnte enn valgte bydelsutvalg.

Tar man utgangspunkt i de enkelte partienes prosentandel viser det seg at partiene i oppnevnte bydelsutvalg, med unntak av gruppe 3, stort sett fremmer flere forslag alene. I absolutte tall er forskjellen enda tydeligere. Det er verdt å merke seg at hele fem partier i valgte bydelsutvalg ikke har fremmet forslag alene. I det valgte Bøler er

situasjonen ekstrem med hele tre partier som faktisk aldri fremmet forslag alene.

En grunn til det lave markeringsbehovet kan som påpekt under intervju være at valg til bydelsutvalg medfører ansvarsbevissthet, og derfor en budsjettpolitisk tilnærming med fokus på hva som er til bydelens beste, og ikke ren partipolitikk som det hevdes medfører mindre saklighet til ulempe for bydelen man representerer. Forslag fremmet av ett parti er naturlig nok også påvirket av rollen partiene er tillagt i saksgangen. Som tidligere drøftet har særlig Bøler og Sagene-Torshov en saksgang som medfører mindre aktivitet i bydelsutvalget til fordel for komiteer og arbeidsutvalg. Dataene tyder derfor på at komiteevirksomhet slik Hernes og Nergaard (1989: 220) karakteriserer den gir god grobunn for et kollegialt miljø med relativt få soloutspill i bydelsutvalget.

Tabellen viser at særlig Fremskrittspartiet fremmet mange forslag alene, og da særlig i de oppnevnte bydelsutvalgene Grünerløkka-Sofienberg og Furuset. Hele 39,17% av alle forslag til vedtak i Grünerløkka-Sofienberg var fremmet av Fremskrittspartiet alene. Hva kan grunnen til dette være?

Ved nærmere undersøkelse av Grünerløkka-Sofienberg og Furuset viser det seg at de andre partiene kun utelukket Fremskrittspartiet fra to forslag. Det kan derfor ikke konkluderes at Fremskrittspartiets sterke, og klart ensomme, aktivitet skyldes partiets ekskludering. Det skyldes antakeligvis heller partiets sterke markeringsbehov og til dels særegne budsjettpreferanser.

Det er verdt å merke seg at Fremskrittspartiets markeringsbehov er mer tilstede i oppnevnte enn valgte bydelsutvalg. Det kan skyldes ansvarliggjøringen valg til bydelsutvalg medfører. Som vi husker var det også kun i oppnevnte bydelsutvalg partiet Uavhengig utgikk fra Fremskrittspartiet i 2001. Det tyngende ansvar som valgt representant kan ha skapt behov for fellesløsninger for bydelens beste og derfor færre forslag fremmet av ett parti.

Indikatoren forslag fremmet av ett parti viser tydelig at det eksisterer to forskjellige

kulturer i partienes budsjettbehandling. Oppnevnte partier har høy aktivitet med mye soloutspill, mens valgte partier har lav aktivitet med relativt få soloutspill.

Nedstemte forslag, flertallsvedtak og enstemmige vedtak

Nedstemte forslag og flertallsvedtak er indikatorer på konflikt, mens enstemmige vedtak er indikator på konsensus. I tabell 5.5. nedenfor er forslag som ble nedstemt, forslag som ble vedtatt ved flertall og enstemmighet fordelt på bydelsutvalgene.

Tabell 5.5. Forslag nedstemt, vedtatt ved flertall og enstemmighet. Prosent og nominelle tall i parentes

<i>Gruppe 1</i>	<i>Gruppe 1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe 4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjons-Grunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Forslag som ble nedstemt</i>	9,25 (15)	43,65 (117)	12,87 (17)	17,66 (56)	5,58 (10)	9,72 (25)	14,28 (18)	6,09 (5)
<i>Forslag vedtatt ved flertall</i>	17,28 (28)	23,5 (63)	6,81 (9)	26,18 (83)	1,11 (2)	2,72 (7)	3,17 (4)	4,87 (4)
<i>Forslag vedtatt enstemmig</i>	73,45 (119)	32,83 (88)	80,3 (106)	56,15 (178)	93,29 (167)	87,54 (225)	82,53 (104)	89,02 (73)
<i>Totalt</i>	100 (162)	100 (268)	100 (132)	100 (317)	100 (179)	100 (257)	100 (126)	100 (82)

n = 1523

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater oktober 1999 til oktober 2003

Både når det gjelder nedstemte forslag og flertallsvedtak er de oppnevnte bydelsutvalg mest aktive og derfor mest konfliktpreget. De valgte bydelsutvalg har derimot høyere grad av enstemmighet og derfor en konsensuspreget aktivitetsform.

Igjen er det gruppe 4 som skiller seg ut. Det valgte Røa ligner mer på de oppnevnte i både nedstemte forslag og enstemmighet. På de to indikatorene viser det seg derfor som forventet at Røa har en konfliktpreget aktivitetsform. Grunnen til at Røa har mindre enstemmighet enn de andre valgte bydelsutvalg antas å være det tydelige borgerlige flertallet som i samsvar med kommunens flertall reduserer behovet for kompromissløsninger og pragmatikk.

Igjen er det likhet mellom de oppnevnte bydelsutvalgene Grünerløkka-Sofienberg og Furuset som begge har det høyeste antall nedstemte forslag og flertallsvedtak og det laveste antall enstemmige. Når det gjelder Grünerløkka-Sofienberg var grunnen til det i all hovedsak Fremskrittspartiets egenrådige forslagspraksis. Som vi så ovenfor hadde Fremskrittspartiet i Grünerløkka-Sofienberg en særegen aktivitetsform med særdeles mange forslag fremmet alene. I Furuset gjorde det relativt store antallet partier det vanskelig å forenes i vedtak.

Tabellen viser at særlig Bøler, Østensjø og Ullern har likhet i enstemmighet. Bøler har med sine 93,29% enstemmige vedtak den mest konsensuspregede aktivitetsform. Dette funn samsvarer med intervjumaterialet til Klausen m.fl. (2002: 148) som viste at særlig representantene i valgte bydelsutvalg fremhevet at det å komme frem til konsensus var en målsetning, mens representantene i oppnevnte bydelsutvalg i større grad plasserte det politiske ansvaret på kommunalt nivå.

Tatt i betraktning den etablerte oppfatning at vedtak støttet av et samlet bydelsutvalg bærer større tyngde både ovenfor byrådet, bystyret, tjenestestedene og borgerne enn et marginalt flertallsvedtak er det forståelig at enstemmighet tilstrebes. Av møtereferatene fremkommer det at bydelsutvalgene tar pauser for å inngå kompromissløsninger og da helst enstemmige vedtak på forslag fremmet av flest mulig partier. Spørsmålet er om den betydelige grad av enstemmighet i Bøler, Østensjø og Ullern går på bekostning av konflikt, og at det av den grunn ikke eksisterer et harmonisk blandingsforhold mellom konflikt og konsensus i budsjettbehandlingen.

Vi har tidligere sett at bydelsutvalget Østensjø markert fremmet mange blokkforslag og at konflikt derfor var tilstede i budsjettbehandlingen. Ullern har som de andre oppnevnte bydelsutvalg også konflikt i aktivitetsform da en rekke partier fremmer forslag alene. Når det gjelder Bøler er situasjonen derimot annerledes. På samtlige indikatorer viser nemlig Bøler enten passivitet eller konsensus, og aldri konflikt. Det kan derfor konkluderes at Bøler i stor grad manglet et harmonisk blandingsforhold mellom konflikt og konsensus. Det er en uheldig situasjon da uenighet bør finne sted

nettopp fordi partiene er valgt og skal representere ulike forestillinger og ideologier.

Bydelslederens dobbeltstemme, dissenser og mangelfullt sammensatt bydelsutvalg i budsjettbehandlingen

Mens indikatorene hittil først og fremst har målt konflikt og konsensus måler dobbeltstemme, dissenser og mangelfullt sammensatt bydelsutvalg i større grad partidisiplin og ryddighet. Forskjellene mellom bydelsutvalgene er presentert i tabell 5.6. nedenfor.

Tabell 5.6. Bydelslederens dobbeltstemme, dissenser og mangelfullt sammensatt bydelsutvalg i voteringen over forslag. Prosent og nominelle tall i parantes

<i>Gruppe 1</i>	<i>Gruppe 1</i>		<i>Gruppe 2</i>		<i>Gruppe 3</i>		<i>Gruppe 4</i>	
<i>Bydelsutvalg</i>	<i>Sagene-Torshov</i>	<i>Grünerl.-Sofienb.</i>	<i>Stovner</i>	<i>Furuset</i>	<i>Bøler</i>	<i>Østensjø</i>	<i>Røa</i>	<i>Ullern</i>
<i>Representasjonsgrunnlag</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>	<i>Valgt</i>	<i>Oppn.</i>
<i>Bydelslederens dobbeltstemme</i>	-	1,86 (5)	-	-	-	-	-	-
<i>Dissenser i voteringen</i>	,61 (1)	2,61 (7)	,75 (1)	2,2 (7)	-	-	3,17 (4)	9,75 (8)
<i>Mangelfullt sammensatt</i>	3,7 (6)	22,38 (60)	-	3,78 (12)	2,79 (5)	17,5 (45)	24,6 (31)	37,8 (31)
<i>Totalt</i>	(162)	(268)	(132)	(317)	(179)	(257)	(126)	(82)

n = 1523

Kilde: Bydelsutvalgenes møtereferater oktober 1999 til oktober 2003

Bydelslederens dobbeltstemme er en formell rett bydelslederen har i voteringen. Som bydelssekretærene informerer er bruken av dobbeltstemmen ansett som udemokratisk og i praksis derfor lite benyttet.

Det er for det første verdt å merke seg at bruken av dobbeltstemme var i et oppnevnt bydelsutvalg hvor bydelslederens partitilhørighet ikke samsvarte med flertallet. For det andre at dobbeltstemmen ble benyttet i voteringen over verbalforslag som vanligvis inneholder langt mer politisk sprengstoff enn tallforslag.

Som vist i vedlegget ble det laget et detaljert kodeskjema for dissenser da dissenser var antatt å forekomme ofte i budsjettbehandlingen. Antall dissenser var imidlertid overraskende lavt og viser tydelig at representantene ikke opptrer som enkeltindivider, men som del av et parti. Tabellen viser at verken Bøler eller Østensjø har dissenser i budsjettbehandlingen. Da Bøler og Østensjø heller ikke har forslag fremmet på tvers av venstre-høyre skillet kan partidisiplinen i de to bydelsutvalgene karakteriseres som relativt sterk. Det er på den annen side lettere å unngå dissenser og forslag fremmet av partier på tvers av venstre-høyre skillet når antall partier, som i Bøler og Østensjø, var relativt lavt.

I samtlige grupper med dissenser viser det seg at oppnevnte bydelsutvalg har flere dissenser enn valgte. Noe uventet er det faktisk Ullern som har flest dissenser. Som i forslag fremmet av ett parti er det derfor verdt å merke seg at Ullern har mer likhet med oppnevnte enn valgte bydelsutvalg.

Indikatoren mangelfullt sammensatt viser at valgte og oppnevnte bydelsutvalg i voteringen over forslag i all hovedsak er ensartede grupper. Det er faktisk kun det valgte bydelsutvalget Stovner som alltid er fulltallig i budsjettbehandlingen, og derfor følger reglementet til bydelene som tydelig krever at bydelsutvalget skal være fulltallig med 13 stemmeberettigede tilstede. Stovner med kun en dissens og aldri mangelfullt sammensatt bydelsutvalg har derfor en ryddig og disiplinert aktivitetsform som ligner på den man finner i Bøler og Østensjø.

Ikke uventet viser tabellen at det valgte Røa i dissenser og mangelfullt sammensatt bydelsutvalg har mer likhet med de oppnevnte enn valgte bydelsutvalg. Som vist ovenfor var Røa konsensuspreget når det gjaldt forslag fremmet på tvers av partier, men klart mer konfliktpreget i nedstemte forslag og enstemmighet. Aktivitetsformen i Røa skiller seg derfor fra aktivitetsformen til de andre valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner og Bøler som i større grad fremstår som disiplinerte fasttømrede strukturer med relativt liten egenaktivitet.

5.3. Oppsummering og konklusjon på aktivitetsformen i budsjettbehandlingen

Kapitlet har drøftet om det er forskjell mellom de valgte og oppnevnte bydelsutvalgenes budsjettbehandling på ti indikatorer på aktivitetsform.

På de fire første indikatorene som omhandlet hvordan forslag ble fremmet av bydelsutvalget viser det seg å være vanskeligere å karakterisere de valgte partier som konsensuspreget enn det er å karakterisere de oppnevnte som konfliktpreget. De valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner og Bøler manglet i mange tilfeller verdi på indikatorene. Aktivitetsformen til disse bydelsutvalg var derfor ikke bare preget av konsensus, men også passivitet.

På de seks siste indikatorene, som omhandlet voteringen, viser det seg tydeligere at partiene i valgte bydelsutvalg er mer konsensuspreget enn partiene i oppnevnte. På indikatorene nedstemte forslag, flertallsvedtak, enstemmighet, dobbeltstemme, dissens og mangelfullt sammensatt var valgte bydelsutvalg mer konsensuspreget, disiplinerte og ryddigere enn de mer konfliktpregede og uryddige oppnevnte.

De to bydelsutvalgene som igjen skiller seg ut er Røa og Ullern i gruppe 4. Som i analysen av aktivitetsgrad var valgte Røa i aktivitetsform mer lik de oppnevnte bydelsutvalg, mens det oppnevnte Ullern var mer lik de valgte. De bydelsutvalg som altså fremmet få forslag til vedtak hadde også den mest konsensuspregede aktivitetsform. *En samlet betraktning av de ti indikatorer på aktivitetsform gir derfor støtte til påstanden om samsvar mellom høy aktivitetsgrad og konfliktpreget aktivitetsform.*

KAPITTEL 6. KONKLUSJON

Analysene gjort over en hel valgperiode av åtte bydelsutvalg viser at det er store forskjeller i den politiske budsjettkultur når det gjelder budsjettsaker, hvem som fremmer forslag og hvordan det voteres.

I analysen av aktivitetsgrad behandlet valgte bydelsutvalg flere budsjettsaker enn oppnevnte. Dette samsvarer med påstanden om mer aktive valgte bydelsutvalg.

Ved å se nærmere på type budsjettsak viste det seg at oppnevnte bydelsutvalg behandlet flere saker av obligatorisk karakter på en bestemt tid av året, mens valgte behandlet flere saker av jevnlig karakter gjennom hele budsjettåret. *Det konkluderes derfor at valgte bydelsutvalg hadde en mer kontinuerlig budsjettbehandling enn oppnevnte bydelsutvalg.*

Det viste seg at oppnevnte bydelsutvalg voterte over flere forslag enn valgte bydelsutvalg. Særlig var dette tilfelle i behandlingen av obligatoriske budsjettsaker som "forslag til budsjett" i desember. *Det er undersøkelsens konklusjon at behovet for forslag til vedtak, særlig i obligatoriske budsjettsaker som "forslag til budsjett", er mindre hvis bydelsutvalget har en kontinuerlig budsjettbehandling.*

I analysen av hvem som fremmet forslag til vedtak viste det seg at valgte partier fremmet færre forslag til vedtak enn oppnevnte. Det var antatt at valgte partier i tråd med intensjonene til prøveprosjektet var initiativtakende, og i mindre grad passivt mottakende organ. Det motsatte viste seg imidlertid i stor grad å være tilfellet. *Påstanden om at valgte partier fremmet flere forslag enn oppnevnte er derfor falsifisert.*

For å undersøke nærmere hva som påvirker forslag fremmet av partier ble det gjennomført multivariat analyse. Den multivariate analysen viste som antatt at forslag fremmet av partier øker ved merforbruk og når partigruppemøtene holdes etter møter i forberedende underutvalg. Færre komiteer enn det vanlige tre og flere partier ga

derimot overraskende reduksjon i forslag fremmet av partiene i bydelsutvalget. Det kan godt hende at individuelle karaktertrekk, som alder, ansiennitet og kompetanse, har større betydning enn antall partier når det gjelder å fremme forslag til vedtak. Det var imidlertid umulig å undersøke personvariabler da møtereferatene i de fleste tilfeller refererer parti og ikke representant.

I analysen av budsjettsaker og forslag til vedtak lignet det valgte bydelsutvalget Røa mer på de oppnevnte, mens det oppnevnte Ullern lignet på de valgte. *Det konkluderes derfor at valgte og oppnevnte bydelsutvalg ikke var ensartede grupper.*

Ved å sammenligne de tvalgte Røa med de andre valgte bydelsutvalgene er det undersøkelsens konklusjon at valg antakeligvis spiller ulik rolle avhengig av stemmefordelingen. Ulikhet i stemmefordeling og politisk samsvar med kommunen avgir to forskjellige holdninger til bydelsutvalgets rolle og derfor forslagspraksis. Hvis det valgte bydelsutvalget får en stemmefordeling med klar flertallsmajoritet og sammenfall med kommunens politiske flertall, er det et incitament for å sette politisk merke på bydelen og derfor flere forslag til vedtak. En stemmefordeling uten klart flertall og sammenfall fremmer derimot forsiktighet og kompromiss, og derfor færre forslag til vedtak.

De valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner og Bøler hadde alle en kombinasjon av relativt få forslag til vedtak, få dissenser og stor enstemmighet i votingen. Da initiativ til å fremme forslag og uenighet kan karakteriseres som vesentlige grunner for eksistensen av partier kan det stilles spørsmål ved disse bydelsutvalg som beslutningsarenaer. Det kan selvfølgelig ikke påstås at den sterke grad av enstemmighet og det lave antallet dissenser er et sykdomstegn, men kombinert med det særdeles lave antall forslag fremmet av Sagene-Torshov og Bøler vil det være en overdrivelse å karakterisere valgte bydelsutvalg som aktive lokaldemokratiske beslutningsarenaer. Aktiviteten foregår nemlig først og fremst i de mer lukkede underutvalg bestående av arbeidsutvalg og komiteer.

Et vesentlig moment med prøveprosjektet direktevalg til bydelsutvalg var at engasjement og deltakelse skulle øke. Men er budsjettbehandlingen synlig og hørbar for enhver slik at engasjement og deltakelse har gode vekstvilkår? Det er et sentralt krav til politiske institusjoner at ulike politiske meninger skal presenteres og diskuteres i åpen debatt, altså i offentligheten (Eriksen 1995; Habermas 1971). Det er derfor ikke uproblematisk at særlig de valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov og Bøler har delegert avgjørelsesmyndighet og innstillingspraksis til underutvalg med en langt mer lukket karakter enn det offentlige bydelsutvalget. Ved økt delegering til underutvalg og bruk av strategiske planer blir bydelspolitikken kanskje effektiv, men neppe mer synlig og hørbar for bydelens befolkning.

Det er imidlertid ikke sikkert at bydelens innbyggere er særlig interessert i å tre inn i den offentlige sfære og diskutere bydelsutvalgets budsjettpreferanser. I utviklingen mot mer universelle ordninger for fordeling av tjenester og goder til borgerne, ligger det nemlig en forventning om at det i forhold til den enkelte borgers rettigheter ikke spiller noen rolle hvilke partier som til enhver tid sitter ved makten (Hansen 1997: 34). Rettighetene forventes ikke å være gjenstand for endringer som følge av skiftende politiske konstellasjoner. Den universelle velferdsstat fra nasjon til bydelsnivå kan av den grunn medføre manglende politisk interesse, engasjement og deltakelse.

Fremdeles er det slik at flertallet i bystyret, og da særlig Høyre, er negativ til å etablere valg til bydelsutvalg som fast ordning. Kronargumentet er økte styringsproblemer og uro. En slik antakelse ser imidlertid ut til å være feilaktig. Betrakter man de valgte bydelsutvalgene Sagene-Torshov, Stovner og Bøler, alle vel og merke med ulik partisammensetning i forhold til bystyret, er det ikke styringsproblemer, bråk og uro som kjennetegner disse i budsjettbehandlingen. Det er derimot forsiktighet, pragmatiske kompromissløsninger til beste for bydelen, disiplin og ryddighet. Dette gir seg særlig utslag i færre verbalforslag, soloutspill, dissenser og et langt mer fulltallig sammensatt bydelsutvalg. *Undersøkelsens generelle inntrykk er derfor at den politisk-kulturelle budsjettbehandling i valgte bydelsutvalg er mer preget av ansvarlighet og profesjonalisering enn i de oppnevnte.* Dette funn samsvarer med

Klausens (2002:122) analyse av ankesaker hvor konklusjonen var at valg til bydelsutvalg, som fryktet av bystyret, ikke medførte flere ankesaker og derfor økt styringsproblematikk.

Undersøkelsens endelige konklusjon er at valg til bydelsutvalg ikke nødvendigvis medfører økt markeringsbehov og konflikt. Valg til bydelsutvalg kan som her påvist medføre ansvarliggjøring og seriøs budsjettbehandling. Analysene tyder på at effekten av valg til bydelsutvalg i stor grad er avhengig av stemmefordelingen i bydelsutvalget. Det er nærliggende å anta at valg til bydelsutvalg kan endre sin effekt hvis ordningen blir gjeldende for samtlige, og ikke kun et utvalg bydelsutvalg. Det er på sin plass å minne om at det hittil ikke har fremkommet et valgt bydelsutvalg med klar flertallsmajoritet forskjellig fra bystyrets flertall. Det er ikke utenkelig at skeptikernes antatte styringsproblemer mellom sentralt hold og bydel da vil tilta. Det er derfor nærliggende å anta at analyseresultatene av partienes forslag til vedtak og votering hadde vært annerledes hvis samtlige bydelsutvalg var valgt.

LITTERATURLISTE

Aftenposten (2004). 'De har makten i Rådhuset'. 30 juni

Aftenposten (2004). 'Stengt i november - reddes i desember'. 4 november

Christophersen, K.A. (2003): *Databehandling og statistisk analyse med SPSS*. Oslo: Unipub

Dahl, R. (1967): *Moderne politisk analyse*. Gjøvik: Cappelen

Eriksen, E.O. (red.) (1995): *Deliberativ politikk*. Oslo: Tano Aschehoug

Habermas, J. (1971): *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal

Hagen T.P. & Sørensen R.J. (2001): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Otta: Tano Aschehoug

Hagen, T.P., Klausen, J.E. & Aardal, B. (1998): *Direktevalg i bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-99 (sluttrapport)*. Oslo: Norsk institutt for by og regionforskning. NIBRs pluss-serie 3/98

Hansen, T. (red.) (1985): *Offentlige budsjettprosesser*. Oslo: Universitetsforlaget

Hansen, T. (1997): *Mot den depoliserte kommune?* Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Forskningsrapport nr. 5

Hansen, T. (2000): "Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?," kap. 5 i Baldersheim & Rose et al. (red): *Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget

Helland, Leif (1999): *Logitanalyse med dikotom avhengig variabel: En innføring*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Forskningsnotat 1/1999

Hellevik, O. (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Hernes, G. & Nergaard K. (1989): *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting – Regjering*. Oslo: FAFO-rapport nr. 090.

Jacobsen T. & Thorsvik J. (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Kjellberg F. & Reitan M. (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Otta: Tano

Kjølle, K. (1995): *Møtet er satt! Håndbok i møteledelse og vøteringsteknikk*. Oslo: Kommuneforlaget

Klausen, J.E. & Helgesen, M. & Aardal B. (2002): *Et valg av betydning?* Oslo: Norsk institutt for by og regionforskning. NIBR-rapport 2002:1.

Myrvold, T.M. & Klausen J.E. (2002): *Politikk eller teknik?* Oslo: Norsk institutt for by og regionforskning. NIBR-rapport 2002:12.

Nordby, T. (2000): *I Politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget

Olsen, J.P. (1967): *Kommunal budsjettering – en beslutningsprosess. Rapport fra en intervjuundersøkelse i en norsk primærkommune*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave

Olsen, J.P. (red.) (1978): *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Oslo kommune (1995): *Strategier for organisering og styring av Oslo kommunes virksomhet*. Bystyremelding 2/95

Oslo kommune (2003). Bydelsreform 2004: Den stille reformen. Desember 2003

Pedersen M.N. (1997): "Høyre-Vestre" i Østerud, Ø. & Goldmann, K. & Pedersen M.N. (red.): *Statsvitenskapelig Leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Peters, B.G. (1999): *Institutional theory in political science. The New Institutionalism*. London: Continuum

Popper K. (2002) *The Logic of Scientific Discovery*. London: Taylor & Francis Ltd

Rose, L. (2000): "Demokratiteori – forventninger og virkelighet" kap. 3 i Baldersheim & Rose et al. (red): *Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget

Rubin, H. J. & Rubin, I. S. (2005): *Qualitative Interviewing*. London: Sage

Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårs-skiftet*., Bergen: Fagbokforlaget

Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Skog, O.J. (1998): *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Sørensen, R., Borge L. E. & Hagen T.P (1999): *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget

Weber, M. (1994): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal

Wildavsky, A. & Caiden N. (2001): *The new politics of the budgetary process*. New York: Addison Wesley Longman

Østerud, Ø. (1993): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

VEDLEGG:

1. TABELL

Tabell 4.5. De uavhengige variabelenes bivarierte korrelasjoner

	<i>Bydelsutvalgets representasjons- grunnlag</i>	<i>Bydelens økonomiske situasjon</i>	<i>Bydelslederens partitilhørighet</i>	<i>Saksgang</i>	<i>Antall saksforberedende komiteer</i>	<i>Antall partier i bydelsutvalget</i>
<i>Bydelsutvalgets representasjons- grunnlag</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Bydelens økonomiske situasjon</i>	-,153*	-	-	-	-	-
<i>Bydelslederens partitilhørighet</i>	-,895*	,104*	-	-	-	-
<i>Saksgang</i>	,667*	-,099*	-,597*	-	-	-
<i>Antall saksforberedende komiteer</i>	-,111*	-,287*	,177*	-,337*	-	-
<i>Antall partier i bydelsutvalget</i>	-,092*	,009	,138*	,072*	-,259*	-

n = 1523

* Sign på 0,01 pst. nivået

2. KODESKJEMA

bu

- 4 = Sagene-Torshov, valgt bu
- 5 = Grünerløkka-Sofienberg, oppnevnt bu
- 11 = Bøler, valgt bu
- 13 = Østensjø, oppnevnt bu
- 16 = Furuset, oppnevnt bu
- 17 = Stovner, valgt bu
- 24 = Røa, valgt bu
- 25 = Ullern, oppnevnt bu

møtedato

Dato for bydelsutvalgets møte

budsjsak

- 1 = Bydelsdirektørens forslag til budsjett
- 2 = Rapport
- 3 = Justering
- 4 = Årsregnskap
- 5 = Handlingsprogram Oslo indre øst
- 6 = Kapitalbudsjett

budsjakt

- 1 = tallforslag
- 2 = verbalforslag
- 3 = merknad
- 4 = orientering

bdir

- 1 = Bydelsdirektøren fremmet forslag til vedtak
- 0 = Bydelsdirektøren fremmet ikke forslag til vedtak

frp1

- 1 = Fremskrittspartiet fremmet forslag til vedtak
- 0 = Femskrittspartiet fremmet ikke forslag til vedtak

uavh1

- 1 = Uavhengig fremmet forslag til vedtak
- 0 = Uavhengig fremmet ikke forslag til vedtak

høyrel

- 1 = Høyre fremmet forslag til vedtak
- 0 = Høyre fremmet ikke forslag til vedtak

krf1

- 1 = Kristelig Folkeparti fremmet forslag til vedtak
- 0 = Kristelig Folkeparti fremmet ikke forslag til vedtak

venstre1

1 = Venstre fremmet forslag til vedtak

0 = Venstre fremmet ikke forslag til vedtak

ap1

1 = Arbeiderpartiet fremmet forslag til vedtak

0 = Arbeiderpartiet fremmet ikke forslag til vedtak

sv1

1 = Sosialistisk Venstreparti fremmet forslag til vedtak

0 = Sosialistisk Venstreparti fremmet ikke forslag til vedtak

rv1

1 = Rød Valgallianse fremmet forslag til vedtak

0 = Rød Valgallianse fremmet ikke forslag til vedtak

samlet

1 = Forslag til vedtak ble fremmet av samtlige partier i bydelsutvalget

0 = Forslag til vedtak ble ikke fremmet av samtlige partier i bydelsutvalget

pass

1 = Forslag til vedtak ble vedtatt

0 = Forslag til vedtak ble ikke vedtatt

frp2

4 = Det var like mange i Fremskrittspartiets gruppe som stemte for som mot å vedta forslaget

3 = Flertallet i Fremskrittspartiets gruppe stemte for å vedta forslaget

2 = Mindretallet i Fremskrittspartiets gruppe stemte for å vedta forslaget

1 = Alle i Fremskrittspartiets gruppe stemte for å vedta forslaget

0 = Alle i Fremskrittspartiets gruppe stemte mot å vedta forslaget

uavh2

4 = Det var like mange i de Uavhengiges gruppe som stemte for som mot å vedta forslaget

3 = Flertallet i Uavhengiges gruppe stemte for å vedta forslaget

2 = Mindretallet i Uavhengiges gruppe stemte for å vedta forslaget

1 = Alle i Uavhengiges gruppe stemte for å vedta forslaget

0 = Alle i Uavhengiges gruppe stemte mot å vedta forslaget

høyre2

4 = Det var like mange i Høyres gruppe som stemte for som mot å vedta forslaget

3 = Flertallet i Høyres gruppe stemte for å vedta forslaget

2 = Mindretallet i Høyres gruppe stemte for å vedta forslaget

1 = Alle i Høyres gruppe stemte for å vedta forslaget

0 = Alle i Høyres gruppe stemte mot å vedta forslaget

krf2

4 = Det var like mange i KrF's gruppe som stemte for som mot å vedta forslaget

3 = Flertallet i KrF's gruppe stemte for å vedta forslaget

2 = Mindretallet i KrF's gruppe stemte for å vedta forslaget

1 = Alle i KrF's gruppe stemte for å vedta forslaget

0 = Alle i KrF`s gruppe stemte mot å vedta forslaget

venstre2

4 = Det var like mange i Venstres gruppe som stemte for som mot å vedta forslaget

3 = Flertallet i Venstres gruppe stemte for å vedta forslaget

2 = Mindretallet i Venstres gruppe stemte for å vedta forslaget

1 = Alle i Venstres gruppe stemte for å vedta forslaget

0 = Alle i Venstres gruppe stemte mot å vedta forslaget

ap2

4 = Det var like mange i Ap`s gruppe som stemte for som mot å vedta forslaget

3 = Flertallet i Ap`s gruppe stemte for å vedta forslaget

2 = Mindretallet i Ap`s gruppe stemte for å vedta forslaget

1 = Alle i Ap`s gruppe stemte for å vedta forslaget

0 = Alle i Ap`s gruppe stemte mot å vedta forslaget

sv2

4 = Det var like mange i SV`s gruppe som stemte for som mot å vedta forslaget

3 = Flertallet i SV`s gruppe stemte for å vedta forslaget

2 = Mindretallet i SV`s gruppe stemte for å vedta forslaget

1 = Alle i SV`s gruppe stemte for å vedta forslaget

0 = Alle i SV`s gruppe stemte mot å vedta forslaget

rv2

4 = Det var like mange i RV`s gruppe som stemte for som mot å vedta forslaget

3 = Flertallet i RV`s gruppe stemte for å vedta forslaget

2 = Mindretallet i RV`s gruppe stemte for å vedta forslaget

1 = Alle i RV`s gruppe stemte for å vedta forslaget

0 = Alle i RV`s gruppe stemte mot å vedta forslaget

enstem

1 = Alle partiene stemte for forslaget

0 = Alle partiene stemte ikke for forslaget

buleder

1 = Bydelsutvalgets leder benyttet dobbeltstemme i avstemningen

0 = Bydelsutvalgets leder benyttet ikke dobbeltstemme i avstemningen

dissens

1 = Det var dissens i avstemningen

0 = Det var ikke dissens i avstemningen

mangel

1 = Bydelsutvalget var ikke fulltallig i voteringen over forslaget

0 = Bydelsutvalget var fulltallig i voteringen over forslaget

saksgang

0 = Partigruppene hadde faste møter før komiteene

1 = Partigruppene hadde faste møter etter komiteene

